crimes against the environment

Canada

Reports and Working Papers of the Law Reform Commission of Canada

Reports to Parliament

1. *Evidence* (December 19, 1975)
2. *Guidelines — Dispositions and Sentences in the Criminal Process** (February 6, 1976)
3. *Our Criminal Law* (March 25, 1976)
4. *Expropriation** (April 8, 1976)
5. *Mental Disorder in the Criminal Process** (April 13, 1976)
6. *Family Law** (May 4, 1976)
7. *Sunday Observance** (May 19, 1976)
8. *The Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada** (December 19, 1977)
9. *Criminal Procedure — Part I: Miscellaneous Amendments** (February 23, 1978)
10. *Sexual Offences** (November 29, 1978)
11. *The Cheque: Some Modernization** (March 8, 1979)
12. *Theft and Fraud** (March 16, 1979)
13. *Advisory and Investigatory Commissions** (April 8, 1980)
14. *Judicial Review and the Federal Court** (April 25, 1980)
15. *Criteria for the Determination of Death* (April 8, 1981)
16. *The Jury* (July 28, 1982)
17. *Contempt of Court** (August 18, 1982)
18. *Obtaining Reasons before Applying for Judicial Scrutiny — Immigration Appeal Board* (December 16, 1982)
19. *Writs of Assistance and Telewarrants* (July 22, 1983)
20. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment* (October 11, 1983)
21. *Investigative Tests: Alcohol, Drugs and Driving Offences* (November 10, 1983)
22. *Disclosure by the Prosecution* (June 15, 1984)
23. *Questioning Suspects* (November 19, 1984)
24. *Search and Seizure* (March 22, 1985)
25. *Obtaining Forensic Evidence* (June 12, 1985)
26. *Independent Administrative Agencies: A Framework for Decision Making* (October 23, 1985)

Working Papers

1. *The Family Court** (1974)
2. *The Meaning of Guilt: Strict Liability** (1974)
3. *The Principles of Sentencing and Dispositions** (1974)
4. *Discovery** (1974)
5. *Restitution and Compensation** (1974)
6. *Fines** (1974)
7. *Diversion** (1975)
8. *Family Property** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Limits of Criminal Law: Obscenity: A Test Case* (1975)
11. *Imprisonment and Release** (1975)
12. *Maintenance on Divorce** (1975)
13. *Divorce** (1975)
14. *The Criminal Process and Mental Disorder** (1975)
15. *Criminal Procedure: Control of the Process** (1975)
16. *Criminal Responsibility for Group Action** (1976)
17. *Commissions of Inquiry: A New Act** (1977)
18. *Federal Court: Judicial Review** (1977)
19. *Theft and Fraud: Offences* (1977)
20. *Contempt of Court: Offences against the Administration of Justice* (1977)
21. *Payment by Credit Transfer* (1978)
22. *Sexual Offences** (1978)
23. *Criteria for the Determination of Death** (1979)
24. *Sterilization: Implications for Mentally Retarded and Mentally Ill Persons* (1979)
25. *Independent Administrative Agencies* (1980)
26. *Medical Treatment and Criminal Law* (1980)
27. *The Jury in Criminal Trials** (1980)
28. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment* (1982)
29. *The General Part: Liability and Defences* (1982)
30. *Police Powers: Search and Seizure in Criminal Law Enforcement** (1983)
31. *Damage to Property: Vandalism* (1984)
32. *Questioning Suspects* (1984)
33. *Homicide* (1984)
34. *Investigative Tests* (1984)
35. *Defamatory Libel* (1984)
36. *Damage to Property: Arson* (1984)
37. *Extraterritorial Jurisdiction* (1984)
38. *Assault* (1985)
39. *Post-seizure Procedures* (1985)
40. *The Legal Status of the Federal Administration* (1985)
41. *Arrest* (1985)
42. *Bigamy* (1985)
43. *Behaviour Alteration and the Criminal Law* (1985)

The Commission has also published over seventy Study Papers on various aspects of law. If you wish a copy of our catalogue of publications, please write to: Law Reform Commission of Canada, 130 Albert Street, Ottawa, Ontario K1A 0L6, or Suite 310, Place du Canada, Montréal, Québec, H3B 2N2.

* Out of print. Available in many libraries.

CRIMES AGAINST THE ENVIRONMENT

Available by mail free of charge from:

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada
K1A 0L6

or

Suite 310
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

© Law Reform Commission of Canada 1985
Catalogue No. J32-1/44-1985
ISBN 0-662-53990-7

Law Reform Commission
of Canada

Working Paper 44

CRIMES AGAINST THE ENVIRONMENT

1985

Notice

This Working Paper presents the views of the Commission at this time. The Commission's final views will be presented later in its Report to the Minister of Justice and Parliament, when the Commission has taken into account comments received in the meantime from the public.

The Commission would be grateful, therefore, if all comments could be sent in writing to:

Secretary
Law Reform Commission of Canada
130 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0L6

Commission

Mr. Justice Allen M. Linden, President
Mr. Gilles Létourneau, Vice-President*
Ms. Louise Lemelin, Q.C., Commissioner
Mr. Joseph Maingot, Q.C., Commissioner
Mr. John Frecker, Commissioner*

Acting Secretary

Harold J. Levy, LL.B., LL.M.

Co-ordinator, Protection of Life Project, and Principal Consultant

Edward W. Keyserlingk, B.A., B.Th., L.Th., L.S.S., LL.M., Ph.D.

Consultants

Joseph Gilhooly, B.A., M.A.
Lynne Huestis, B.A., LL.B.
Marie Tremblay, LL.B.

* Were not members of the Commission when this document was approved.

Table of Contents

INTRODUCTION: Background, Scope and Rationale 1

CHAPTER ONE: Applying the Tests of Real Crime to Environmental Pollution 7

I. The Contravention of a Fundamental Value: A Safe Environment 7

A. "Environmental Rights": The Options 8

B. Public Concerns and Pressures 11

C. The Public Trust Doctrine, Environmental Quality and Bills of Environmental Rights 12

D. From a "Homocentric" to an "Ecocentric" Ethic 14

E. Conclusions 15

II. Seriously Harmful or Endangering Conduct 16

A. Some Sources of Pollution Harms and Catastrophes 16

B. Latency, Accumulation and the Ecosystem Approach 20

C. Limitations of an Unqualified Ecosystem Approach 22

(1) Viruses and Diseases: Good or Bad? 23
(2) The Adaptive Capacity of the Environment 23
(3) Tolerating Pollution for Legitimate Social Purposes: Balancing the Human Health Standard 23

D. Flagrant Violations of Federal or Provincial Statutes 26

E. The Jury and Serious Pollution 27

F. Conclusions 28

III. The Mental Element Test 29

A. Pollution As a Continuum 29

B. Intent, Recklessness, Negligence 31

C. Endangering the Environment 33
D. Acts, Omissions and Duties 35
E. Conclusions 37

IV. The Enforcement Test: Respecting the Rights of the Accused 38
A. Restraints and Principles 38
B. Proving Serious Harm or Danger 40
C. Conclusions 42

V. The Effectiveness Test: Making a Significant Contribution 42
A. Repudiation and Deterrence 42
B. The Conditions: Likelihood of Apprehension, Publicity, Severity of Sentence 44
C. A "Generally Worded" Formulation 46
D. Conclusions 46

CHAPTER TWO: The Present *Criminal Code* and Crimes against the Environment 49

I. Options and Criteria 49

II. The Relevant *Code* Offences 51
A. Criminal Negligence (Section 202) 51
B. Common Nuisance (Section 176) 52
C. Mischief (Section 387) 53
(1) The Present Mischief Offence 53
(2) The Commission's Proposals for Mischief 55
D. Dangerous Substances (Sections 77 to 79) 57
E. Offensive Volatile Substances (Section 174) 58
F. Causing Disturbance (Section 171) 58
G. Offences against Animals (Sections 400 to 403) 59

III. Pollution As Crime in Other Countries 60
A. United States 60
B. Germany 62
C. Japan 63

D. Council of Europe 64

IV. Conclusions 65

CHAPTER THREE: Recommendations 67

APPENDIX I: Relevant Law Reform Commission of Canada Papers 71

APPENDIX II: Partial List of Those Consulted 73

INTRODUCTION

Background, Scope and Rationale

This Working Paper has been in progress for several years, and is in fact its fourth draft. It has been more extensively consulted upon than most Commission Working Papers in their prepublication stage. Given the novel, urgent and in some respects controversial nature of its proposal, this expenditure of time and the wide consultations were quite deliberate on the Commission's part. There was a clear need to test our hypotheses carefully and to tap the experience and perceptions of a wide range of interests and expertise. Among those whose comments and reactions we sought and who provided them willingly (often in some detail) were: judges, members of environmental interest groups, members of various industries and industrial associations, law professors and other academics, members of various federal and provincial environment agencies, defence lawyers and law enforcement officers.

Some of these consultations were done in the context of the meetings the Commission regularly has on a continuing basis with five key groups who consider our work in the field of criminal law.[1] As well, many other information/consultation meetings were held, and drafts of the Paper were widely distributed to readers in all parts of the country for their comments. A partial list of those who assisted us in this manner can be found in Appendix II.

Those consultations in various forms proved to be of invaluable assistance to the progress of this Working Paper. On many points, those who responded to earlier drafts only during meetings or in writing tended to agree with our tentative analysis and conclusions; at the same time they suggested many revisions and improvements, a large number of which have been incorporated into this present Paper. We cannot claim that there was a unanimous endorsement of our proposal to add a new offence of a "crime against the environment" to the *Criminal Code*. However, there was wide support for doing so by, for example, our advisory panel of judges, the law teachers group, and many of those readers to whom we sent drafts. As for particular aspects of the proposals, many judges and others fully endorsed the advisability of a generally worded formulation for the new offence (see below, Chapter One, V. C.), and agreed that the flagrant and dramatic violation of federal or provincial environmental statutes and emission standards should be a necessary condition for criminal liability under the proposed new *Code* offence (see below, Chapter One, II. D.). There was also widespread agreement with

1. Those five groups are: a panel of judges; a delegation of defence lawyers nominated by the Canadian Bar Association; a group of chiefs of police; a group of law teachers selected by the Canadian Association of Law Teachers; and a group of Crown counsel for federal and provincial governments.

our tentative view that procedural reforms such as reverse onus and prosecutorial discovery of the accused, when applied to environmental offences, may violate the rights of the accused (see below, Chapter One, IV. B.). Finally, there was considerable support for the conclusion in Chapter Two, that existing *Code* offences and prohibitions do not prohibit, with enough directness and explicitness, serious harm and endangerment to the environment, and that it would not be advisable to revise them to accomplish that goal. The preferred approach is that of formulating a new and special offence of a "crime against the environment."

The present *Criminal Code* in effect prohibits offences against persons and property. It does not, in any explicit or direct manner, prohibit offences against the natural environment itself. In this Working Paper, the Commission makes and supports the proposition that the natural environment should now become an interest explicitly protectable in some cases in the *Criminal Code*. Some acts or omissions seriously harmful or endangering to the environment should, if they meet the various tests of a real crime, be characterized and prohibited for what they really are in the first instance, crimes against the environment.

Especially since the Ouimet Report of 1969 [2] there has been developing in Canada a new thrust for criminal law reform, one involving a desire to clarify its purposes, reduce its scope and restrain recourse to it. This aim of clarification, reduction and restraint has been a major goal of the Law Reform Commission of Canada since its establishment in 1970. In all its criminal law analyses and proposals, a constant theme is that one of the paths to that clarification and fundamental reform is to shorten the excessively long arm of the criminal law. For example, in *Our Criminal Law* we read:

> Our basic recommendation, then, is that in all these four aspects — ambit, responsibility, procedure and sentencing — the watchword must be restraint.[3]

Five tests or at least signposts were proposed in that same Report by which to determine whether or not a particular offence should continue to be classified and prohibited as a real crime or reduced to the status of a regulatory offence.[4] Offences should be considered real crimes only if: they contravene a fundamental value; they are seriously harmful; they are committed with the required mental element; the needed enforcement measures would not themselves contravene fundamental values; and treating them as crimes would make a significant contribution to dealing with the harms and risks they create.

Applying these tests to instances of pollution provides a clear restraint and safeguard against any danger of transforming *all* pollution offences into *Code* crimes. Clearly most pollution offences are best characterized and treated as regulatory offences, controlled

---

2. Canadian Committee on Corrections, *Report of the Canadian Committee on Corrections — Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*, Roger Ouimet, Chairman (Ottawa: Information Canada, 1969).

3. Law Reform Commission of Canada, *Our Criminal Law*, [Report 3] (Ottawa: Information Canada, 1976), p. 31.

4. Similar tests were more recently proposed by the Government of Canada in: *The Criminal Law in Canadian Society* (Ottawa: Government of Canada, 1982).

by relevant federal and provincial environmental statutes. Most such violations would probably fail one or more of the tests of criminality listed above, as they are more in the nature of careless or negligent acts or omissions done in the course of otherwise legitimate activities, without causing any serious harm or danger.

Restraint in the recourse to criminal law is only one facet of the Commission's mandate to remove anachronisms and anomalies in the law, and to develop new approaches to and concepts of the law in keeping with, and responsive to, the changing needs of Canadian society.[5] It has always been understood by the Commission that the changing needs and perceptions of Canadian society may also urge additions to the *Criminal Code* of offences not presently prohibited by it, at least not directly and explicitly enough. The same tests which should lead to some *Code* offences being removed from the *Code* because (for example) they are no longer perceived as serious threats to our fundamental values, also lead us to conclude that some offences not presently found in the *Code* should be added to it. Some of the latter might involve activities not possible or foreseeable at the level of societal, institutional or technological development when the *Criminal Code* was enacted. Others might involve activities which, at that time, were not perceived to be contraventions of our fundamental values, but now are. It is our contention in this Working Paper that some serious instances of environmental pollution meet both of these criteria.

The possibility of expanding, and not just reducing, the *Criminal Code* was allowed for in the Commission's Report, *Our Criminal Law*. In discussing theft as the paradigm of crime in Western societies (given the value we place on private ownership), that Report noted:

> Sometimes, however, paradigms need changing. Pollution, depletion of resources, poverty, unemployment, inflation, race conflicts, terrorism, alienation — all these throw doubts on the adequacy of our older criminal law paradigm.[6]

The more recent government policy paper on criminal law, *The Criminal Law in Canadian Society*, made a similar observation, one of direct relevance to serious pollution offences:

> There is no question that the only adequate and fitting response to such "core" crimes as murder, assault, robbery and so on is the criminal law. No one seriously suggests otherwise. For other new, sophisticated and potentially harmful activities — especially those of large-scale organizations — use of the criminal law may also be appropriate in some circumstances, in light of the increased dependence of individuals on such organizations with respect to crucial aspects of everyday existence and, therefore, the increased vulnerability of individuals to harmful actions on the part of such organizations.[7]

A fundamental premise in this Working Paper is, therefore, that it would be simplistic and out of step with present-day perceptions to characterize *all* pollution offences as only and always regulatory or "quasi-criminal" in nature. In terms of harm done,

5. See the *Law Reform Commission Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 23.
6. *Supra*, note 3, p. 21.
7. *Supra*, note 4, pp. 41-2.

risks caused, degree of intent and values threatened, environmental pollution spans a continuum from minor to catastrophic; from what is harmless, to what is tolerable if controlled in view of various societal benefits thereby achieved, to what is intolerable and deserving of social abhorrence and denunciation; from what is only accidental, careless or negligent, to what is grossly negligent, reckless or intentional.

That wide range regarding harm, values threatened and degree of intent calls for a similar range of legal controls and responses. In this Working Paper, the focus is on those pollution activities at the most serious end of the scale, those which in the view of this Commission, merit the most severe societal deterrence, repudiation and sanction available, namely, that provided by their clear and explicit prohibition in the *Criminal Code*. The problems addressed are those of: determining at what point on the pollution continuum these offences should be considered real crimes; deciding what the essential elements of environmental crimes should be; and demonstrating that their prohibition fulfils an urgent need which cannot otherwise be met.

It must be emphasized at this point that no claim will be made that the explicit prohibition by the *Criminal Code* of some pollution activity will provide in one stroke the solution to all pollution problems. In fact it is almost certain that from a practical and long-range point of view, a number of other existing and evolving legal and administrative approaches, controls and incentives, especially those focused on prevention and compliance, will do much more to limit and lessen pollution than will recourse to the *Criminal Code*. It should also be acknowledged that what will count far more towards environmental protection than *any* law reform, criminal or otherwise, is an increasingly informed and environmentally sensitive public combined with an evolution in economic and political priorities.

The reform defended and proposed in this Working Paper should not involve any encroachment upon or limitation in the scope of existing environmental statutes, federal or provincial, or of the agencies which administer those statutes. On the contrary, as will be further explained below, that reform is intended only to provide for a need not generally thought to be within the scope of regulatory statutes and mechanisms. Far from limiting the scope of environmental agencies, it is intended that the explicit prohibition, in the *Criminal Code*, of some acts or omissions seriously harmful or endangering to the environment, will provide those agencies with an important additional tool.

There are three chapters in this Working Paper. Chapter One applies the tests of "real" or *Code* crimes[8] to seriously harmful or endangering environmental pollution, and concludes that some pollution conduct does indeed meet the criteria. A major goal of this chapter is that of identifying with as much precision as possible the elements, scope and limits of what will be referred to as "crimes against the environment."

---

8. The Commission proposed already in its earliest Working Papers and Reports that "real" crimes and *Code* crimes should, in effect, be synonymous. That is, only those offences which meet the tests applied in Chapter One should be retained in, or added to, the *Criminal Code*. See for example the 1976 Report, *supra*, note 3.

However, if some acts or omissions of environmental pollution should indeed be considered real crimes, and be prohibited by the *Criminal Code*, do some existing sections of the *Code* already adequately prohibit them? That is the question addressed in Chapter Two. It will be concluded that they do not. The interests they protect are human life or health and property, but not, in any direct or explicit manner, the natural environment. The revision of one or more of those existing offences, nuisance or mischief for example, explicitly to include environmental crimes within their scope, remains one reform solution. Our preferred choice is that of a new *Criminal Code* prohibition explicitly and exclusively prohibiting crimes against the environment. Chapter Two concludes by demonstrating that the criminalizing of serious pollution and the addition to criminal codes of new offences explicitly prohibiting it are not without precedent. A number of countries have already done so.

Chapter Three will provide, in the form of specific recommendations, a sketch of the essential elements of the new *Code* offence of a crime against the environment. It will be left to the next stage of the Commission's work on this issue to draft the offence in formal legislative style and language. For the time being, the Commission's concern is to indicate the major parameters and elements it proposes for this new offence, and to invite comments and criticisms from all interested parties. The fine lines and legislative drafting can best be drawn at the next stage, in the light of comments received and further reflection by the Commission.

Earlier drafts of this Working Paper contained detailed treatment of the evidentiary issues which could arise in the prosecution of crimes against the environment. Two possible reforms of a procedural nature were studied and evaluated — those of reverse onus and prosecutorial discovery of the accused. We were by no means convinced that they were justified, but because they are sometimes proposed as ways of meeting the problems of proof, they therefore merited inclusion for consultation purposes in our prepublication drafts. Those consultations further convinced us that there are serious obstacles to such potential reforms applied to *Criminal Code* offences. Given the rigorous standard and burden of proof in criminal cases, it has been suggested, for instance, that when serious harm or risk to the environment and human health is at issue, both prosecutorial discovery of the accused and reversing the onus of proof should be permitted. However, both approaches raise serious problems regarding the rights of the accused, especially in the light of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.[9] Since the issues of burdens and standards of proof are subjects being explored in some depth by one of the Commission's criminal law projects, it would be premature to raise them in detail or attempt to resolve them in this Paper. For the time being, the Commission is not persuaded that such drastic procedural exceptions are justified in the context of the new offence being proposed in this Working Paper. The evidentiary burdens involved in this new *Code* offence are very real and will clearly contribute to limiting the number

9. *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Constitution Act, 1982*, as enacted by the *Canada Act 1982* (U.K.), c. 11. See on this point, *infra*, Chapter One (IV. The Enforcement Test: Respecting the Rights of the Accused).

of prosecutions and convictions for that offence. However, that is so for other *Code* offences as well, and does not in our view argue against its creation. Shifting the onus presently on regulators and plaintiffs to prove harm, to the regulated and defendants to prove safety in the context of regulatory statutes and civil cases, is of course quite another matter. There are already precedents for such a shift, and arguments for expanding the scope of reverse onus in those contexts merit serious consideration.[10]

A final word of caution is in order. The reader should not expect to find in this Working Paper full details regarding the data used, arguments made or sources drawn upon. As are other Working Papers by this Commission, it is somewhat summary in nature. On many points, it is dependent upon other related Study Papers and Working Papers from the Protection of Life Series and from other Commission projects. Those other Commission Study Papers and Working Papers of particular relevance to this Working Paper are provided in Appendix I. Many other written sources were of great assistance as well, only the most important of which are included in the references. Many individuals and groups provided invaluable advice and comments, in most cases by reacting informally to earlier drafts of this Paper. They are identified in Appendix II.

10. *Ibid.*

CHAPTER ONE

Applying the Tests of Real Crime to Environmental Pollution

This chapter is a particular instance of what *The Criminal Law in Canadian Society* identified as "... the need to examine some forms of conduct, not presently dealt with as criminal, with a view to assessing the advisability of treating them as criminal."[11] It should be noted at the outset that neither in *Our Criminal Law*, nor in *The Criminal Law in Canadian Society* were the similar tests of criminality proposed meant to be strict rules to be applied literally as the last word in every respect. They were meant rather to provide signposts or guidelines, and therefore were left somewhat general in formulation. Nevertheless, the five general tests or criteria of criminality to be applied here are of great and lasting value. We turn now to the first of these, the contravention of a fundamental value.

I. The Contravention of a Fundamental Value: A Safe Environment

Just as the tests of criminality themselves are not written in stone, neither in every case is the boundary line between environmental pollution which should incur a response and sanction in the *Criminal Code* as most deserving of societal repudiation, and pollution which is more properly and effectively controlled by regulatory statutes and administrative sanctions. It has been rightly observed about the distinction between crimes and regulatory offences that:

> These boundaries will always be indistinct, and the definition of the boundary in respect to a specific issue, a particular form of conduct seen as posing a social problem, will always be subject to dispute and the application of the individual judgment of Canadians and, more particularly, Parliamentarians, whose collective decision it is to call an act a "crime" or not.[12]

An additional point should be made as well. Such decisions by legislators or proposals by law reformers should clearly not be a reflection only of the personal morality and preferences of some individuals, or merely responses to the political pressures and perceptions of the moment. Something more is required, namely a coherent

11. *Supra*, note 4, p. 43.
12. *Ibid.*

philosophy of criminal law, one which gives a high priority to determining whether the conduct in question seriously contravenes what is widely acknowledged to be, and ethically defensible as, a fundamental value in our society. It is the view of this Commission that a fundamental and widely shared value is indeed seriously contravened by some environmental pollution, a value which we will refer to as the *right to a safe environment*.

To some extent, this right and value appears to be new and emerging, but in part because it is an extension of existing and very traditional rights and values already protected by criminal law, its presence and shape even now are largely discernible. Among the new strands of this fundamental value are, it may be argued, those such as *quality of life*, and *stewardship* of the natural environment. At the same time, traditional values as well have simply expanded and evolved to include the environment now as an area and interest of direct and primary concern. Among these values fundamental to the purposes and protections of criminal law are the *sanctity of life*, the *inviolability and integrity of persons*, and the *protection of human life and health*. It is increasingly understood that certain forms and degrees of environmental pollution can directly or indirectly, sooner or later, seriously harm or endanger human life and human health.

A. "Environmental Rights": The Options

An indispensable task in exploring and justifying our proposal to add environmental crimes to the *Criminal Code* is that of determining, with as much precision as possible, the particular value and interest legitimately within the scope of criminal law protection. There can, in other words, be a number of reasons why one might wish to make serious harm or danger to the environment a crime. But it does not follow that each reason has the same weight, or that each of the interests in mind equally merit the involvement of criminal law. The principle of restraint in the use of criminal law obliges us not to extend its already wide scope, except to include identifiable and deserving targets.

Expressed very broadly and in terms of environmental rights, there are potentially five related but different levels of "environmental rights" one might wish to enshrine in law, and corresponding activities one may wish the law to prohibit:

(1) *A right not to have one's life or health harmed or endangered as a result of environmental pollution, the health effects of which are known, predictable, serious and relatively immediate.*

In effect this category can be thought of as an extension and application of the more general right and interest already the primary focus of the *Criminal Code* — that of physical integrity and security.

(2) *A right to a reasonable level of environmental quality, even when a specific pollutant or pollution source cannot now be identified with certainty as the cause of specific health damage or risk, on the grounds that sooner or later serious pollution of the environment will threaten human life and health as well.*

Although the right in this case would be to environmental quality, the ultimate concern and basis, as in the first category, is human health. Unlike the first category, however, its scope would extend beyond just those instances of pollution with known, predictable and serious dangers to human life and health, to include all instances of serious environmental pollution. Proponents of this view would and do argue that, in the long run, to badly damage particular aspects of the natural environment, especially in an irreversible manner, may do serious harm to human health — if not to those now living, then to those in a future generation; in other words that, from an ecological perspective, there is no discontinuity between serious environmental harm and harm to the health of humans in general. Because of that risk, the law should directly prohibit all pollution which seriously harms or endangers environmental quality. This level and category of right does not assume or promote victimless crimes. Rather, it assumes that there will be specific and identifiable victims; it is simply that we do not yet know their identity or the particular form of their victimization.

(3) *A right to a reasonable level of environmental quality, but one which is violated by pollution instances which deprive people of the use and enjoyment of the environment, even when there are no health effects or dangers.*

This right and category differs from the previous two in that the interest underlying the right is not the protection of human life or health, but a wide range of uses of the natural environment and natural resources which can be seriously interfered with by pollution ranging from noise to toxic contamination. These amenity considerations could range from a dirty (but not unhealthy) river, to the inability to exploit a particular natural resource for commercial purposes because of pollution damage. The fundamental question which must be faced in this regard is whether the scope of criminal law should be extended into the environmental arena to protect amenity rights alone, when there are no significant human health implications. Important rights can, of course, be infringed in both cases, and various branches of law other than criminal already are involved in protecting, for various purposes, the use and enjoyment of the environment; but the case for involving the *criminal* law would appear to be much stronger when claims to the use and enjoyment of the environment also involve direct or indirect health risks. In other words, the emission of very large quantities of highly carcinogenic or mutagenic compounds into city air would appear to constitute a much more serious and hence potentially criminal infringement of environmental rights than the emission of pollutants making a river objectionable to swim in, but not unhealthy.

(4) *A right of the environment to be protected from serious pollution for its own sake, even if pollution incidents should result in no direct or indirect risk or harm to human health or limitation upon the use and enjoyment of nature.*

The previous three categories permit the focus upon, and protection of, the environment *itself*, although ultimately for the sake of human life, human health, and the use and enjoyment of the environment by humans. However, this last right would protect the environment *for its own sake*, quite apart from health or amenity considerations. From this perspective, it is the environment which should have various rights, not people who should have environmental rights. The implications of environmental pollution for humans would be quite incidental to this right. The extension of criminal law protection to encompass the first three rights could be considered *evolutionary* (although not necessarily justifiable in each case). However, for the criminal law, or law generally for that matter, to acknowledge this fourth category and right in the strict and literal sense would be truly *revolutionary*. It would be, in effect, to assign rights to nonhuman entities, and it has always been thought that only humans can have rights. Interesting and tempting though it may be to do so, efforts to argue that case have so far not been met with anything approaching general support, whether in philosophical or legal thinking. Some very real conceptual problems stand in the way of such efforts.[13] In our view, there are more than adequate grounds for more rigorous environmental protection right now, whether or not nonhuman entities are granted legal rights at some future date.

(5) *A right to have one's private property protected from damage by pollution caused by others.*

It is doubtful in our view that this new environmental crime should include within its scope pollution which only damages or endangers the private property of others. The implications of some pollution for private property can be very serious; but when there are no serious dangers to human health or to the environment itself as well, what is at issue is not environmental rights, but (private) property rights. To include property considerations as a direct and exclusive object of this new crime against the environment would be to blunt its focus and diffuse its effect. It is in part at least to focus clearly on the environment itself as opposed to (private) property that this new environmental crime is being proposed. When only private property is harmed or endangered by pollution, the more direct and effective legal routes would seem to be the civil route or prosecutions for crimes against property.

A number of signs exist that there is a real and expanding concern for environmental protection: on the part of the general public; in the evolution of various legal concepts proposed to respond more adequately to environmental threats; and in the positions of environmentalists themselves. It would be too much to claim that there is yet a single and definable "environmental ethic" in place, or that its directions and implications are as yet clear or equally compelling to everyone or that all these concerns and proposals are equally persuasive. However, there is at least ample evidence that

13. See generally on this approach, C.D. Stone, "Should Trees Have Standing? — Toward Legal Rights for Natural Objects" (1972), 45 *Southern California Law Review* 450; L.H. Tribe, "Ways Not to Think about Plastic Trees: New Foundations for Environmental Law" (1974), 83 *Yale Law Journal* 1315; D.P. Emond, "Co-operation in Nature: A New Foundation for Environmental Law" (1984), 22 *Osgoode Hall Law Journal* 323.

there is a widespread and growing commitment to a safe environment. Considering those signs briefly at this point will assist us in drawing some firmer conclusions about the five options just described, as regards the appropriateness or inappropriateness of criminal law.

B. Public Concerns and Pressures

If it ever was true that only the "lunatic fringe" was concerned about environmental protection, that is certainly not so in our times. For example, a 1978 national survey found that eighty-nine per cent of Canadians consider deterioration of the environment to be a major concern.[14] A 1982 survey of Edmonton residents indicated that seventy per cent of respondents favoured enforcement of air pollution standards, eighty-eight per cent supported the prosecution of polluting industries, and seventy per cent supported more rigorous enforcement of environmental statutes even if it led to higher prices.[15] More recently, another social policy research group reported that environmental health concerns are consistently in the top ten issues of concern to Canadians, and that most Canadians do not see environmental health and safety as a luxury to be traded for jobs or other values.[16]

Another indication of public concern is the strong desire for public participation in various aspects of environmental policy making. Particularly when the policy under consideration is perceived to have a *local* environmental and health impact, the interest and participation are at a very high level. The public is increasingly insistent that the opportunity to participate be provided when it presently is not. Among such occasions are, for example, hearings to select a waste disposal, treatment or storage site, or hearings to deal with the environmental impact of a proposed industry, or efforts of the public to obtain information about a potential environmental hazard.

There is, in some jurisdictions, an increasing resort to the prosecution of alleged polluters by various environmental agencies under the offence sections of their regulatory statutes. One of the reasons for this appears to be a pervasive pattern of noncompliance with administrative requirements by some regulated industries. But it has been argued that another related reason is the growing political profile of environmental issues, resulting in part from a greatly increased public awareness of actual or potential environmental abuses.

---

14. The study was done for Environment Canada by the Centre de recherche d'opinion publique (CROP).

15. See "Environmental Issues in Alberta: The Opinions of Edmonton Residents," *RMD Report*, 82/17.

16. See "Canada Considers Legislation to Protect Quality of Water," *The Globe and Mail*, February 7, 1984. A 1985 poll of Canadian attitudes to the acid rain problem reported that seventy-five per cent of Canadians feel that their governments are doing little or nothing to solve the problem. The same newspaper article reported that a 1985 Harris Poll in the United States found that awareness of acid rain pollution has "soared to 94 percent from 30 in the past five years and a majority of the population wants to see polluters pay for the clean-up." See "Acid-Rain Awareness up to 94%, U.S. Poll Shows," *The Globe and Mail*, May 13, 1985, p. 11.

C. The Public Trust Doctrine, Environmental Quality and Bills of Environmental Rights

Another strand of an environmental ethic given increased attention in our times is the notion of "public trust" applied to environmental rights and duties. That notion is contributing to an evolution in our concept of private ownership. At present, most environmental protection legislation in Canada gives governments (through their environmental agencies) only a discretionary role *vis-à-vis* protection of the environment. That is, it *may* apply and enforce the legislation, but it *need not*. There are few obligations imposed on those who administer statutes.

However, the emerging public trust notion would impose duties to manage and use resources *in trust* for the public. It is already generally accepted that *governments* have public trust duties, in that land and resources owned by the government cannot be disposed of to private interests without taking into account the broad public interest. However, many argue that this notion should be applied to business as well, and to the land resources they own. While industries and developers would continue to be allowed the reasonable use of resources they own, their ownership and use would be qualified by their "public trustee" responsibilities.[17] Involved in this notion is in effect an evolution in our concept of ownership. The right to the private ownership and use of its land and resources by an industry would not be denied, but a new dimension would be added. That new dimension would be a responsibility to use it not only for private gain but also in the light of the common good. Consideration of the common good and the public heritage dimension of privately owned land and resources would rule out, for example, disposal of one's industrial wastes in ways likely to create public harm or risk.

This general notion of a dimension of common ownership is not in reality entirely new to law. It is only being rediscovered in our times. It was already expressed in the Institutes of Justinian:

> By natural law the following things belong to all men, namely: air, running water, the sea, and for this reason the shores of the sea.[18]

The concept of public trust — of the environment as a public heritage — is one of the foundations of efforts on many fronts in recent years to establish environmental Bills of Rights. Between 1976 and 1981 alone, a number of such Bills were proposed

---

17. One of the strongest and earliest proponents of the relevance of this doctrine to environmental protection was Joseph Sax. See his *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action* (New York: Alfred A. Knopf, 1971). See also Constance D. Hunt, "The Public Trust Doctrine in Canada," in John Swaigen, ed., *Environmental Rights in Canada* (Toronto: Butterworths, 1981), pp. 151-94. A related approach encouraged by many argues for a new substantive right to environmental quality which could be enforced by government or any member of the public against business, or by any member of the public against the government. See John Swaigen and Richard Woods, "A Substantive Right to Environmental Quality," in *Environmental Rights in Canada*, *supra*, pp. 195-241.

18. Institutes of Justinian, Book II, Title I, para. 1, in *The Civil Law*, a translation by S.P. Scott (Cincinnati: The Central Trust Company, 1932), vol. 2, p. 33.

or introduced - in Alberta, Ontario, Saskatchewan and in the federal Parliament (by the then Minister of the Environment). As well, a proposal was made to the Parliamentary Joint Committee on the Constitution in 1980 to enshrine in the new Constitution a clause committing both levels of government to protecting the environment.[19] While none of these proposals have yet been successful in the strict legislative sense, their mere introduction and the not inconsiderable support for them are at least important signs of the priority many today give to environmental quality.

An example of an enactment which incorporated some of the major aspects of an environmental rights perspective was Michigan's 1970 *Environmental Protection Act*. It recognized the concept of public trust and placed a duty on the government agency, as well as businesses and developers which own natural resources, to protect them from pollution and degradation. It went a considerable distance towards providing citizens with a right to environmental quality — a right to a clean and healthy environment — by authorizing government agencies and others to "provide for actions for declaratory and equitable relief for protection of the air, water and other natural resources and the public trust therein."[20]

A related and equally central element in these Bills of Rights is that, in one form or another, they seek to shift at least some of the burden of proof from the plaintiff and Crown to the defendant and accused. Not only would a plaintiff, for example, not have to claim *personal* injury to have standing to bring an environmental action before a court, but if the activity complained of could be shown to endanger the environment, then the burden would shift to the alleged polluter to establish the safety of that activity.

---

19. In Alberta, the Leader of the Opposition introduced a private member's Bill in the Alberta Legislative Assembly in 1978 and again in 1979. The Bill was entitled "The Environmental Bill of Rights" (Bill 222, 19th Legislature, 1st Session), but it was blocked by the government without debate. A more comprehensive private member's Bill was that introduced by the Leader of the Opposition in the Ontario legislature in 1979. Entitled "The Ontario Environmental Rights Act" (Bill 185, 1979, 31st Legislature, 3rd Session), it was briefly debated but also defeated. In 1980, the Ontario New Democratic Party introduced its own Bill entitled "The Environmental Magna Carta Act" (Bill 91, 31st Legislature, 4th Session). It died on the Order Paper without debate. In 1978, the federal government introduced a Bill to amend the Constitution of Canada (Bill C-60, "An Act to Amend the Constitution of Canada," 30th Parliament, 3rd Session, tabled June 20, 1978). The 1980 proposal to the Parliamentary Joint Committee on the Constitution (by Aird and Love) would have committed the federal and provincial governments to "advancing the management and use of Canada's natural resources to meet the needs of society in perpetuity." See Aird and Love, "Enshrine Resources in a New Constitution," *The Globe and Mail*, July 25, 1980, p. 7. See also G. Mains, "Some Environmental Aspects of a New Canadian Constitution" (1980), 9 *Alternatives* 14.

    The Canadian Environmental Law Association (CELA) also made a brief to the same Joint Committee arguing among other things for a commitment from the government to the preservation of environmental quality across Canada. The Canadian Environmental Law Research Foundation (CELRF) also proposed an "Environmental Bill of Rights" in David Estrin and John Swaigen, eds., *Environment on Trial*, rev. ed. (Toronto: CELA and CELRF, 1978), pp. 458-81, in which it maintained at page 458 that "[l]ike freedom of speech, freedom of religion, and other basic civil rights, *environmental quality should be recognized by law as an inalienable right*, for without an environment capable of supporting the human race, all other rights are useless."

20. *Environmental Protection Act* (Michigan), Public Law 127 of 1970.

D. From a "Homocentric" to an "Ecocentric" Ethic

A number of commentators have observed that the dominant environmental ethic both politically and intellectually until about the 1960s envisaged humans at the centre of the universe. Generally speaking that view made two assumptions as a result: that humans have dominion over all other forms of life and inanimate entities; and that we could and would make perpetually greater demands on the natural environment by way of production, consumption and waste.[21] To a large extent, that "mankind at the centre" perspective characterized as well the arguments and positions of those pushing for a safer and cleaner environment. What counted as the measure of defensible environmental policies was the value of the environment to us — the need to protect it because it is indispensable to the satisfaction of human needs and desires. That view also fueled the environmental legislation in the United States and Canada. Harm to the environment was to be avoided and controlled, implicitly because we humans would otherwise be affected in some manner; continuing and expanding resource consumption and production would be constrained, our enjoyment of nature curtailed, and our health put at risk.

However, more recently environmentalists and others have underlined what they see as some serious limitations of that homocentric or "mankind at the centre" perspective, and many have promoted instead an ecocentric or "environment at the centre" stance. They claim, for instance, that the older view was wrong to assume that we could have adequate environmental protection at no cost to our appetites, desires or life-styles — that we could continue and expand production, consumption and waste and at the same time have a safe and clean environment — that nature is infinitely resilient and flexible. They now argue that there are always costs, some payable now, some later, that some resources are not renewable, and that there are thresholds and limits to what can be used and destroyed in the environment and each ecosystem. They maintain that there is a balance, harmony and interdependence in nature to be protected and respected for its own sake.

Some environmentalists also argue that, pushed to its logical conclusion, a policy of environmental protection based only on *human* goals and rights could progressively weaken claims for the protection of endangered aspects of the environment, the pollution or destruction of which would not constitute economic or aesthetic loss, or danger to human health. Some fear that as our capacity increases to supply by artificial means those human needs and desires now supplied by the natural environment, the checklist of those forms of life and inanimate entities in nature which we deem worthy of protecting would progressively shrink.

To some extent then, these and similar views constitute a shift away from a largely homocentric to an ecocentric ethic, one which in effect seeks the protection of the environment *for its own sake*, quite apart from its relevance to humans. There are, of

21. See, for example, N. Morse and D.A. Chant, *An Environmental Ethic: Its Formulation and Implications* (Ottawa: Canadian Environmental Advisory Council, 1975); R. Cahn, *Footprints on the Planet: A Search for an Environmental Ethic* (New York: Universe Books, 1978).

course, many important and laudable insights provided by proponents of this more recent stage of environmental concerns. At the very least, they further demonstrate that the environment itself in the view of many ought to be a legally protectable interest; but, as already suggested above, there remain some serious conceptual and practical obstacles to the provision of legal protection to the natural environment *for its own sake*, apart from considerations of human benefits, wishes, uses and health risks. It would amount to granting rights to nonhuman entities. From a practical standpoint, it is inconceivable that natural resources could ever be totally insulated from economic and political considerations. Nor is it evident that we cannot provide adequate protection for the natural environment itself by continuing to permit a homocentric ethic to underlie our environmental regulations and laws, but one which now gives more scope to the *quality* of human life, and to our responsibility of *stewardship* or trusteeship over the natural environment.

E. Conclusions

In view of the preceding analyses about fundamental values and interests, we are now able to make the first of our conclusions. At this point, this first set of conclusions will encompass only the matter of the particular environmental values and interests to which the *Criminal Code* could and should legitimately extend. The five options in this regard were described above (pages 8 to 11). These conclusions will of course need supplementing and clarifying by the analyses, additional criteria and conclusion to follow in the remainder of this Working Paper. What we conclude at this point in the Paper is not meant to prejudge the question of whether pollution should be prohibited by the *Criminal Code*, either by the use of exisiting sections or by new ones formulated explicitly for that purpose. A final conclusion on that point can only be made after we weigh all the evidence to be considered in Chapters One and Two.

1. The scope of a *Criminal Code* offence against the environment should not extend to protecting the natural environment for its own sake, apart from human values, rights and interests.

2. However, a fundamental value is seriously contravened by some instances of environmental pollution, one which can be characterized as the right to a safe environment, or the right to a reasonable level of environmental quality.

3. This value may not as yet be fully emerged or universally acknowledged, but its existence and shape are already largely discernible. In protecting it, the *Criminal Code* would be essentially reflecting public perceptions and expanding values traditionally underlined in the *Code* — the sanctity of life, the integrity of persons, and the centrality of human life and health. At the same time, the *Criminal Code* would be playing an educative and advocacy role by clearly articulating environmental concerns and dangers not always perceived as such, and by incorporating newer concerns such as quality of life and stewardship of the natural environment.

4. More specifically, the scope of a *Criminal Code* pollution offence should extend to prohibiting environmental pollution which seriously damages or endangers the *quality of the environment*, and thereby seriously harms or endangers *human life or health*.

5. The pollution activities prohibited by a *Code* offence should include not only those which are presently known to constitute immediate and certain health harms or risks, but also those *likely* to cause serious harm to human health in the foreseeable future.

6. The scope of a *Criminal Code* pollution offence should not normally extend to prohibiting pollution which deprives others of the *use and enjoyment* of a natural resource but causes no serious present or likely harm or risks to human health. Only by express exception should an interest other than life or health fall within the scope of such an offence. Such an exception would be, for example, when a form of pollution would deprive an entire community of its livelihood.

7. Environmental pollution which destroys or damages *private property* without, as a result, causing or risking serious harm to human life or health, should not fall within the scope of a *Code* offence against the environment, but should be the object of civil remedies or prosecuted as a crime against property.

II. Seriously Harmful or Endangering Conduct

This Commission has long insisted that the criminal law and the *Criminal Code* should only prohibit acts which *seriously* harm or endanger other people. We have already dealt briefly with one aspect of the serious harm or threat caused by some pollution instances — the contravention of fundamental societal values. In this next section, the focus will be on the grave physical harm and danger which can be inflicted on the environment and thereby on various interests of many people, especially that of bodily integrity or health. Of particular concern will be the means and criteria by which we can, in practice, distinguish "serious" pollution harm and risk from that which is "minor."

A. Some Sources of Pollution Harms and Catastrophes

In instances of pollution at or approaching the level of an *environmental catastrophe*, the "seriously harmful" test will normally be met without the need to inquire whether other "socially useful" goals could characterize the harm or danger involved as tolerable or at least as something less than criminal. In the catastrophic category of events would be those about which there is little or no legitimate scientific or values debate or doubt as to the widespread and very grave nature of the harm resulting. An

example would be the reckless or negligent dumping of a large quantity of highly radioactive waste in a town's source of water. It is impossible to imagine any overriding social goal which could make such conduct tolerable and less than criminal.

It may be useful at the outset to indicate and briefly describe some of the more potentially hazardous pollutants, and the "mechanics" involved in polluting the environment. In so doing, our purpose is only to illustrate the variety of *potentially* harmful materials and activities in our society, not to imply that all uses and releases of those substances are nec·ssarily harmful, dangerous or criminal in nature. As to whether they do serious harm or not, much depends for instance upon how carefully they are manufactured, transported and disposed of, and whether or not they are degradable and cumulative. As to whether the conduct in question is criminal or not, that can only be decided in the light of *all* the tests of criminality, including those to be analyzed in subsequent sections.

In the class of chemical substances alone, more than four million have been identified. Of these, about 70,000 were in common commercial use by 1979, and their number has grown by about 1,000 substances per year; about 1,200 of them are considered dangerous.[22] Many of these toxic substances, in one form or another, are used or emitted in the general environment, in the workplace and in consumer products. Seriously harmful or endangering releases can take place at one or more of various stages — manufacture, transportation, storage, disposal or use by consumers. Though the list which follows generally refers to single substances in isolation, it is increasingly claimed that pollutants can be most harmful in combination with others.

Mercury

Mercury is potentially an environmental, occupational and consumer hazard. It is widely used in the manufacturing sectors of the economy, for example, by the pulp and paper industry. It is estimated that it has about 3,000 commercial uses. It is emitted into the air, water and earth by producers and users. Exposure to low dosages has caused serious neurological abnormalities, as demonstrated in both Japan and Canada. The eating of mercury-contaminated fish has been blamed for abnormalities in Japan and is strongly suspected in the case of Indians in Ontario and Québec. Exposure to high doses is known to cause irreversible neurological disorders, liver and kidney disorders, death, and teratogenic and mutagenic effects. Mercury is therefore not just a serious hazard but a long-term one.

Lead

Lead is widely used in industry, especially the chemical industry. It is particularly dangerous in that it is a cumulative poison and extremely toxic to living organisms. When too much lead accumulates in the body, its disposal system becomes inoperative

22. See Milton C. Weinstein, "Decision-Making for Toxic Substances Control: Cost Effective Information Development for the Control of Environmental Carcinogens" (1979), 27 *Public Policy* 333

and lead starts to build up in the bloodstream. The organs most exposed to harm from lead-poisoning are the bone marrow, nervous system and kidneys. Too much lead in the bloodstream can cause anaemia by inhibiting the formation of hemoglobin. Very high lead levels in the blood can cause delirium, paralysis, fits and even death. Children are particularly vulnerable to lead-poisoning, especially in the central nervous system. A number of behavioural defects — mental retardation, hyperactivity and aggressiveness have been traced to chronic exposure to low lead concentrations.

Polychlorinated Biphenyls (PCBs)

These are a family of chemical compounds used in a wide variety of commercial products because of their plasticizing, nonweathering and fire retardant properties. One of their most common uses was as insulation in electrical transformers. Though now illegal for such uses owing to their potential as environmental and health hazards, these highly toxic chemicals remain a major or potential hazard, both in products which still contain PCBs and because of unsafe handling and disposal. One of the ways PCBs become a health threat is by leaking, from transformers or dump sites, into the earth or water and thus finding their way into the body via water and the food-chain. They are known to accumulate in the fatty tissues, are almost certainly carcinogenic (although probably not a strong one), have caused birth defects in animals, and are particularly dangerous to women because they could pollute mothers' milk. Given the dangers they represent, one of their most hazardous properties is their resistance to decomposition.

Pesticides and Herbicides

The recent Nova Scotia herbicide case both directed public attention to the potentially serious dangers to environment and health in the use of herbicides, and pointed to some continuing debate as to the degree of danger in certain situations. Nevertheless there is agreement that at certain levels of exposure and concentration and in certain situations, pesticides and herbicides can pose serious dangers to the environment and health. In Ontario in 1979, 70,000 trout were killed when chemicals used to control roadside weeds got into a nearby body of water. In 1981, government researchers found that agricultural and industrial chemicals used in the Prairies were causing significant mutations in animal life. In Alberta in 1979, of eighteen landfill sites examined containing pesticide containers, six were classified as having a high risk of pesticide residue getting into a water system, and four as environmental hazards. Serious human health hazards resulting from use of pesticides and herbicides can include death and many diseases, including Reye's Syndrome. In 1983, a coroner's inquest into the death of a young farm worker in British Columbia led to a jury finding that his pesticide poisoning was a preventable homicide, resulting from the careless use of pesticides and supervision of the workers.

Pulp and Paper Mill Effluent

No industrial activity better illustrates the impact of industrial pollution on water. It has been estimated that all industrial activity in Québec uses five and a half billion litres of water (for cooling, heating, manufacturing and as a means of getting rid of waste). Of that total, the Québec pulp and paper industry alone consumes three billion litres daily. Although pulp and paper pollutants are largely degradable, it has been claimed that the fifty-nine pulp and paper mills in Québec produce more organic pollutants than all the residences of Québec, and that in ecological terms it requires more oxygen to decompose organic pollutants from pulp and paper mills than to decompose all the domestic garbage of the four million people living along the St. Lawrence River. As for inorganic pollutants which can be released into the water by pulp and paper mills, these include mercury, chromium and titanium. The potentially devastating health effects of mercury have been referred to earlier. It should also be noted that the water used and rejected by these mills has a greatly reduced pH factor, thus contributing a great deal to the acidification of lakes and rivers.

Hazardous Waste Storage, Treatment and Disposal

Hazardous wastes are discarded materials or substances requiring special storage, treatment or disposal in view of the serious danger they constitute to the environment and health. It is estimated that each year Canada generates about thirty-two million tons of industrial wastes (solids, liquids and gases), excluding agricultural, mining or pulp and paper wastes. Of this amount, about one million tons (three per cent) are considered to be toxic or hazardous. These wastes could contain a wide variety of substances requiring proper controls, methods, supervision and choice of sites for either storing them or (if possible) recycling them. The wastes could include: toxic chemicals; pesticides; waste oils; and substances which are infectious, ignitable, explosive or radioactive.

Hazardous waste treatment and disposal can become a serious danger in a number of circumstances. Among them: new waste facility sites established by an industry or level of government may be in the wrong place as regards proximity of water, type of soil, and so forth; many abandoned waste sites now contaminating soil and water are not identified, inspected and cleaned up; waste disposal sites certified for certain types of wastes are also receiving other types, creating dangers of leaks, explosions or both; industrial wastes are secretly and illicitly dumped in rivers, sewers, fields or roadside ditches rather than in approved facilities. These and other activities and situations create grave short-term and long-term dangers for the environment and health. The examples of Port Hope (involving the dumping of radioactive materials), and Love Canal (involving the dumping of chemicals) are only two notorious examples of what can happen. Ground water supplies or surface water can be contaminated, traces of the wastes may find their way into the body and the food-chain by means of air or water pollution, and in some cases serious risks of fire or explosion are created.

Chlorine and the Transportation of Hazardous Substances

This very toxic and dangerous chemical is used in a large variety of industrial activity, and must be handled and transported with great care and under adequate safeguards. Released into the air (as chlorine gas) or into the ground in certain concentrations it constitutes a serious environmental and health hazard. It can constitute a hazard in the ambient environment and in the workplace. Special facilities and safeguards have been developed for the handling of chlorine. The 1979 incident in Mississauga demonstrated that the Canadian public is not as protected from this threat as it once thought, inasmuch as freight trains and trucks carrying this and equally dangerous chemicals pass near and through our cities on a regular basis. No one was, in fact, seriously injured or killed, but by general consensus health and lives were very seriously endangered, and no serious doubts were ever expressed to the contrary.

Radiation

We are exposed to some amount of radiation on a daily basis; within established limits, exposure is thought to be safe. Generally speaking, most external radiation is from the natural background (about one hundred millirems per person per year), some is from the medical and dental use of radiation (from thirty-five to seventy additional millirems), and a very small amount from exposure to the nuclear industry (about two millirems). However, the routine exposure of workers in the nuclear industry is considerably higher. If not carefully controlled by the limiting of exposure time or the use of shielding material, radiation can have devastating effects including leukemia, genetic damage and death. The occasions from which these dangers can arise are many: serious nuclear reactor accidents which would cause widespread death, radiation illness, cancer, genetic defects and contaminated land, water and buildings; accidents during the transportation and disposal of nuclear waste, spent fuel, or radioactive materials for various purposes; radiation leaks or spills in a nuclear reactor or uranium mine, overexposing workers or miners to radiation, or seriously contaminating or endangering neighbouring downstream water supplies. A major concern is that there is no fully safe method of permanently disposing of radioactive waste.

While cancer is by no means the only worrisome pollution-related health problem, it does illustrate graphically the nature of pollution damage. It is estimated that eighty to ninety per cent of cancers is the result of environmental and occupational pollution, if one includes in these "environmental" factors such things as smoking and carcinogens which naturally occur in diet.

B. Latency, Accumulation and the Ecosystem Approach

In many cases, the pollution activities which are potentially the most harmful are those involving damage, destruction or injury which is not immediate and not harmful to identifiable aspects of the environment or identifiable human victims. Yet the damage

can nevertheless be very grave. Two of the reasons why this can be so have to do with *latency* and *accumulation*. Latency is the delay between the release of, or exposure to, a hazard and the appearance of its injurious effects. Some of the most catastrophic effects can take the longest time to appear. An example is some carcinogens which can be latent for up to thirty years. The mutagenic effect of some hazardous chemicals may only show up several generations after the initial exposure. The process of accumulation means, in effect, that while an individual release of a pollutant may not in some cases be seriously or obviously harmful, many such acts, from one or many sources, may in the aggregate produce an accumulated threat to the environment, health and property, one going well beyond the threshold of what a particular species, resource, ecosystem or human body can tolerate without serious harm. A lake can finally lose the ability to cope with accumulated acid rain, and will die. Or a child exposed to lead over a long period of time can finally become seriously ill and even die because too much lead has accumulated in the body.

One explanation of the mechanics and implications of environmental damage and destruction is that provided by the ecosystem approach. That approach is not without its limitations when pushed to extremes, and it is not our intention to promote it or to justify legal prohibitions and reforms purely on the basis of one or another environmental school of thought. Nevertheless, some findings of ecologists are not disputed, and the general lines of the approach help to underline the potential seriousness of some environmental pollution.[23]

This relatively new approach is a synthesis of the insights and skills of a number of disciplines, especially biology, chemistry, geography and climatology. Whereas those and other fields study the threads of nature, the ecosystem approach studies its "whole cloth." Its proponents insist especially upon two points. They argue first of all that it is erroneous to speak of man *and* environment, or of man as *external* to the natural environment. Rather, humans are internal to, and partners with, the rest of nature. They argue, secondly, that serious harm done to one element in an ecosystem will invariably lead to the damage or even destruction of other elements in that and other ecosystems.

What ecologists mean by an "ecosystem" is any relatively homogeneous and delineated unit of nature in which nonliving substances and living organisms interact with an exchange of materials taking place between the nonliving and living parts. The term "ecosystem" is somewhat flexible and the boundaries between them somewhat arbitrary. Those boundaries are generally based upon what is most convenient for measuring the movement of energy and chemicals into and out of the system. Typical and important interrelated and overlapping ecosystems are: units of land along with the surrounding air and water, or lakes, or river basins, or forests, or climatic zones, or the earth itself or the biosphere (the outer sphere of the earth inhabited by living

23. For details on the meaning and significance of the ecosystems approach, see: E.P. Odum, *Fundamentals of Ecology*, 3rd ed. (London: Saunders, 1971); H.T. Odum, *Environment, Power and Society* (New York: Wiley, 1971); B. Commoner, *L'encerclement* (Paris: Le Seuil, 1972); P. Lebreton, *Les chemins de l'écologie* (Paris: Éditions Denoël, 1978); A. Schnaiberg, *The Environment* (Oxford: Oxford U. Press, 1980).

organisms and including lakes, oceans, soil and living organisms, including man). Within each ecosystem there is, they maintain, a delicate balance and interdependence between all the elements. Systems can cope with and adapt to some interferences, but not others. The overall long-range effect of some intrusions is not yet known with certainty or in detail. Ecologists argue that ecosystems are now known to be subject to very definable and immutable processes, which impose corresponding ecological constraints. They stress two organizational rules, namely, the first two of the three laws of thermodynamics. The first rule (that of conservation of matter and energy) is that matter and energy cannot be destroyed, only *transformed*. The second (the law of entropy) is that all energy transformations are *degradations*, whereby energy is transformed from more to less organized forms. In simpler terms, they explain those rules by the following principles and examples.

The first is that *everything in the environment or individual ecosystems is related*. If one breaks a link in the food-chain, for example, or introduces a substance not biodegradable, there are consequences for the entire ecosystem. Examples of the resulting serious and often irreversible harm are DDT and mercury. Since its massive use in the 1940s, the footsteps of DDT can be followed from wheat, to insects, to rodents, to larger animals and birds, and to man. In its wake it left whole species of animals more or less extinct or with serious reproductive problems. To illustrate the degree of interaction involved and the insignificance of time and distance, traces of DDT can now be found in the flesh of polar bears. The industrial discharge of *mercury* is another illustration. It has been followed from its discharge by pulp and paper industries into the air and water, to its transformation in the water into methyl-mercury by the water's micro-organisms, to its accumulation in the sediment of lakes or its absorption by the fish. Among its victims in the next stage, it is argued, have been the Indians of northern Ontario and Québec who eat those fish and are frequently inflicted with the horrors of what has come to be known as Minamata disease.

The second principle underlined by ecologists is that *unless neutralized, every contaminating substance remains harmful somewhere to something or someone* in the natural environment. Sooner or later we will pay, in some cases dearly, for discarding, for example, nonrecycled industrial toxins into rivers and dumps. Matter cannot be destroyed — only transformed. The atoms and molecules of matter are always preserved by ecosystems in some form. Moreover, if they are not or cannot be transformed, degraded, recycled or neutralized, it is an illusion to hope that that form will become a benign and harmless one.

C. Limitations of an Unqualified Ecosystem Approach

From the perspective of harm, however, there may be some difficulties and limitations of the ecosystem approach pushed to its extreme. It has been observed that some (by no means all) of its proponents are unjustifiably pessimistic and too rigorous. Some imply that each now stable and healthy ecosystem has inherent worth, and must

be preserved exactly as it is, that any harm or modification to it would be immoral, and that all human impacts upon, or changes to, an aspect of the environment are necessarily unnatural. However, that view has at least three limitations.

(1) Viruses and Diseases: Good or Bad?

First of all, if every ecosystem, every species, is to be preserved and protected "as is" in its natural state, if human values, human judgment and human benefit are to be considered irrelevant, we would be forced to *tolerate many threats and diseases* generally perceived to be themselves harmful if not attacked and even wiped out if possible. An unqualified ecosystem approach pushed to its logical extreme might, for example, force a conclusion that the extinction of the smallpox virus was not a good thing, or that grasshoppers, mosquitoes, noxious weeds, various pests and disease organisms should not be combatted but protected, or that the building of human settlements was wrong because some ecosystems were necessarily harmed in the process. Few if any ecologists seem actually to intend those conclusions, but they do perhaps illustrate the sort of dilemmas implicit in attempts to determine and evaluate environmental harm, and the need to qualify the "deep ecology" stance in the light of some other considerations.

(2) The Adaptive Capacity of the Environment

A second limitation of an extreme and rigorous ecosystem approach used to measure environmental harm, is that ecosystems are not only in many respects vulnerable, but also *adaptive and evolutionary*. Up to a point and in some respects, ecosystems can respond to and accommodate change. Some man-made alterations of an element of the environment can, in particular cases, trigger adaptive responses. Ecosystems are not in all respects fixed; there is a degree of rhythm and fluctuation. It becomes important in this regard to weigh impacts of polluting contaminants and activities as to whether they are degradable and noncumulative (for example, many pulp and paper wastes), nondegradable and cumulative (for example, mercury, lead, PCBs), reversible or irreversible, natural yet likely to cause damage to some environments in large concentrations (for example, sulphates, chlorides). There are undoubtedly good reasons for policy makers to give more attention to the "inherent worth" view of the natural environment, but this adaptive mechanism itself of ecosystems has an inherent worth and should be added to the calculations of harm. In some cases, the conclusion will be that a substance or activity goes well beyond the adaptive capacity of an ecosystem; in other cases it may not.

(3) Tolerating Pollution for Legitimate Social Purposes:
Balancing the Human Health Standard.

There is yet a third and most important factor to be weighed in calculations of serious pollution harm, a factor more or less incompatible with an ecosystem approach which is strict and absolute. It is generally acknowledged in our political and economic

system, and in our environmental policies and laws, that there are a number of legitimate social purposes which can justify, at least for a period of time, varying degrees of pollution, deterioration and risk — which permit downgrading the pollution harm and risk from serious and intolerable to less-than-serious and tolerable. It is not, of course, uncommon for the law to conclude that what would be reckless and unacceptable behaviour in some circumstances, can be justified if socially desirable for one reason or another. For example, a very risky medical operation can, in some circumstances, be acceptable and even desirable if it offers the only chance to save a life.

Primary among the goals and purposes implicitly or explicitly underlying environmental policies, regulations and statutes are economic ones. An environmental agency may judge, for example, that a particular existing industry should be allowed to exceed, at least for a specified time, the statutory emission standard for a particular contaminant, because there may be good reason to believe the expense of strict compliance will bankrupt the company and cause widespread unemployment. Similarly, it may be judged that the only way to secure the establishment of a new industry in an economically depressed area and to develop and market local resources is to permit it to do some widespread ecological damage, and/or, at least for a time, exceed by a considerable margin the statutory emission standards. It would, of course, be naive and unrealistic to assume that all such judgments are equally defensible, or that the economic viability and employment arguments of industry should be accepted uncritically by agencies. However, it would be equally naive and Utopian to expect that environmental decision making can ever be completely insulated from economic and political considerations.

It should be noted that the mere emission of a particular contaminating substance beyond the standard established in the relevant statute or regulations need not in itself always imply serious (or even minor) environmental and health harm. In the first place, the standard itself may be open to legitimate debate as to its accuracy and appropriateness. In some cases the standard may, by some criteria, be too strict, or based upon uncertain evidence. On the other hand, it may be felt by some to be not strict enough. Secondly, it is at least the intention of regulation and standard makers to build into the emission standards a certain margin of safety.

The "social utility" and other factors just indicated demonstrate that judgments before or after the event about the types and degrees of pollution which will be characterized and treated as serious and intolerable, as opposed to minor and tolerable within regulated limits, are not and cannot be strictly and exclusively "scientific" in nature. Determinations of harm and degree of harm are to a large degree value-judgments, rather than scientific calculations. More precisely, such judgments are based upon criteria which themselves imply or import value-judgments. Therefore, these judgments about the acceptability of harm and risk should not be made only by the scientist as scientist.[24]

---

24. See T. Page, "A Framework for Unreasonable Risk in the Toxic Substances Control Act (TSCA)" in W. Nicholson, ed., *Management of Assessed Risk for Carcinogens* (1981), 363 *Annals of the New York Academy of Sciences*, New York.

There is, then, a major distinction to be made between pollution offences and the "paradigm" (criminal) offences of homicide, assault and theft, as regards seriousness. The latter are *always* considered seriously harmful to individuals and fundamental societal values, and therefore criminal (if the *mens rea* conditions are met), no matter what the degree of injury or loss. However, especially given the "social utility" factor, it is possible at present for pollution which by some criteria is endangering to the environment (and human health) to be characterized in the final analysis as not serious and even tolerable. To characterize the harm and danger as not serious need not, of course, mean that the conduct should be subject to no legal prohibitions and sanctions, only that the conduct in question would not fall within the scope of the *Criminal Code*.

That balancing of the environmental risks involved in permitting harmful pollution, with (for example) the economic implications of prohibiting it, is to at least some extent inescapable "before the event" in the formulation of environmental policies, standards and regulations. However, that same balancing is also legimitate "after the event," that is, in determining the seriousness of the alleged offence. At this stage, the social utility factor as a criterion of gravity can be one of the considerations in the choice among various compliance mechanisms authorized by the relevant statute, and in the decision about how rigorously to enforce the statute in this case, including whether or not to prosecute.

However, weighing the social utility of an alleged incidence of pollution to determine its seriousness is also inevitable if we go the further step being proposed in this Paper and characterize some of these activities as potentially *criminal in nature*. One of the criteria of pollution as a crime would be that it must be proved to be seriously harmful. That would be determined, at least in part, by whether conduct which is harmful or endangering by some scientific criteria, may in the final analysis be less than seriously harmful and endangering, or even justifiable and tolerable, in part because it promotes valid social goals. It has been suggested to us by one of those consulted that an alternate or more specific way of highlighting the social utility factor would be to make it a defence, or simply leave it to guide prosecutorial discretion. Both approaches appear to us essentially compatible with the analysis to this point. However, as suggested below (E. The Jury and Serious Pollution), we feel the jury may have a unique and important role to play in the balancing of harm and social utility.

In any event, the life and health of others cannot be traded off for other apparent benefits, whether economic or other. We do not permit such a trade-off for other criminal offences involving serious harms or dangers to human life and bodily integrity. That being so, we may formulate the following by way of a general criterion: (1) the more certain is the evidence or likelihood of present or future harm and danger to human life and health, and the more serious the nature of that harm and danger, the less legitimate and persuasive should be other socially useful goals as justifications for the pollution or for reducing its classification from serious to minor, and the more compelling would be arguments for the criminal nature of that activity; (2) the less likely are the serious present and future human health harms and dangers, and the more

likely the interests affected are exclusively those of the use and enjoyment of the environment, the more relevant and legitimate is the weighing of other societal goals by way of mitigating its classification as potentially serious harm.

D. Flagrant Violations of Federal or Provincial Statutes

Normally, a necessary (though insufficient) condition for a pollution activity to be classified as harmful enough to fall within the scope of the new *Criminal Code* prohibition, should be that it goes far beyond the allowable activities and permissible emission standards established by relevant federal or provincial environmental statutes and regulations. It is of course necessary that *Criminal Code* offences avoid vagueness and be as specific as possible about all their elements. It should be clear to all parties what the prohibited offence is. A "seriously exceeding" criterion of this sort obviously leaves some latitude and unpredictability regarding the degree of harmfulness which can count as criminal.

However, some latitude is inescapable and does not, in our view, defeat the requirement for specificity. In some cases, the catastrophic or near-catastrophic nature of the harm caused or risked by pollution will be readily established to meet this serious harm test. For activities less than clearly catastrophic, the normal requirement that reference be made to relevant federal or provincial statutes would provide considerable specificity.

It would limit the pollutants and activities which could fall within the scope of the *Code* offence, to those which are in some respect already prohibited or regulated. A *minimum* requirement or starting-point for "eligibility" as a real crime would be that what was done was *unauthorized*, that is, a (serious) breach of a statutory prohibition or standard. It should follow in our view that a polluting activity which was authorized by an environmental agency, for example by a control order or other legitimate mechanism, would normally preclude a prosecution under this new *Criminal Code* offence. To act otherwise could constitute unfairness and an abuse of process. However, an agency which negligently authorized seriously harmful or endangering pollution could itself incur liability.

Further specificity as to the degree of harmfulness will be provided by the *court*, weighing all the considerations and evidence. Given the unique nature of environmental pollution offences, including the variety of possible sources, the range of harms and other unique circumstances, it is not in our view possible or desirable to describe this new *Code* offence in other than somewhat general terms. One danger to be avoided is clearly that of vagueness. It must be clear what it is that is being prohibited, what constitutes the crime. However, to be too specific, for instance by referring to particular pollutants and activities and emission standards which will be considered seriously harmful for purposes of this offence, it would exclude activities and contaminants not yet available or not yet suspected to be potentially seriously harmful. That sort of detail and specificity would be foreign to the *Criminal Code*, and is best left to the relevant regulatory statutes.

It might be objected that the federal *Criminal Code* should not use provincial legislation as a reference point in the manner indicated. However, it would not be the first time that federal legislation to some extent depended upon that of the provinces. An example is the *Canada Evidence Act*, in which section 37 specifies that the relevant province's evidence laws will apply.[25] As well, it has been held the "unlawful purposes" referred to in the *Criminal Code* prohibition of conspiracy, paragraph 423(2)(*a*), means contrary to both federal and provincial legislation.[26]

The relevant federal and provincial environmental standards *sometimes differ in the severity* of their prohibitions and emission standards. That being so, it is arguable that the Crown should be allowed to choose either the federal or the provincial statute as the starting-point in meeting the "seriously harmful" test. It might be objected that allowing that choice would violate the "equal protection, benefit, treatment" provision of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (section 15) by not applying the same standard to everyone. While more study must be made of this point, it is our present position that environmental and health protection should have such a high priority in our society that a certain degree of flexibility regarding equality in this instance should be allowed. It may well be an instance when section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* should apply, that is, the provision for "reasonable limits" to rights and freedoms when they can be demonstrably justified. Two factors should lessen, to at least some degree, the likelihood of inequality. One is that since only seriously harmful activities should be considered crimes, they will presumably be violations well beyond what is permitted by *both* federal and provincial legislation. Another is that whatever standard is selected as the starting-point, the question of whether the act or omission really was seriously harmful in this specific instance is always open to challenge.

E. The Jury and Serious Pollution

The essence of the proposed crime against the environment, then, is that of substantial harm to the environment without any overriding social justification. However, how is a court to make that determination, to balance the repudiation of pollution with its sometimes social utility? In what manner should it be decided that a given instance of pollution is so far beyond what was authorized, is so gross, and lacking in social utility that it merits the severest societal condemnation and punishment? Applying the "seriously harmful" test requires for coherence and fairness not only a specific set of criteria, but also specific mechanisms best able to grapple with the inherent value-judgment involved.

The ideal mechanism for making that determination in given instances may well be that of the *jury*. The accused charged with a crime against the environment would have a right to a jury trial, and the Crown would be able to require a jury trial even

25. *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 37.

26. *Re Regina and Gralewicz*, [1980] 2 S.C.R. 493 (5:2), 54 C.C.C. (2d) 289.

when an accused elects to be tried by a judge alone. That would mean that only in the event that both the Crown and the accused elect trial by judge alone would a jury not be involved. The jury, given its representative function and lay character, would seem to be particularly apt to rule on issues which are largely matters of morality, public tolerance and social utility. That is it may be argued, especially the case regarding matters about which perceptions and tolerances are evolving and fluid, and to one extent or another vary from community to community, from region to region. In the view of some, that would make a jury of ordinary members of the community the best arbiters of matters such as obscenity or censorship. Its representativeness and its lay character may also make it the best forum to rule on prosecutions for pollution crimes. Given the jurors' roots and representativeness in the community, they may be in the best position both to appreciate and repudiate the gross and harmful nature of some pollution, and in some other cases, to tolerate some degree of it for social reasons they decide are overriding for their community or region.

There is, in our view, much to be said for this approach, although there are difficulties as well. One of the problems is that section 498 of the *Criminal Code* presently allows the Attorney General to require the accused to be tried by judge and jury only if the offence is punishable with imprisonment of more than five years. On the other hand, that provision is not written in stone and could be amended. Some have criticized the use of juries because of their alleged inability to decide issues involving considerable scientific or technical complexity. We are not persuaded that this is always or need always be so. Using the jury in the manner suggested does require further study and more comments before the Commission adopts a final position pro or con. We invite readers' views on the proposed role for juries in these cases.

F. Conclusions

1. The ecosystem approach has provided crucially important data and insights, particularly regarding the mechanisms and repercussions of pollution damage, and by demonstrating that humans are not external to, and separate from, the natural environment. However, given the adaptive capacities of the environment, not all instances of pollution are harmful, and given the positive features of human settlements, economic production and the control and extinction of diseases and other dangers, a limited degree of damage to elements of the environment is inevitable, beneficial and even "natural."

2. A major target of a *Code* offence against environmental pollution should be "environmental catastrophes." Normally, such catastrophic events will easily meet the "seriously harmful" test of a *Code* crime.

3. Some instances of pollution may be characterized as less than serious or even tolerable in view of their social usefulness. Such claims should, however, be subjected to very careful scrutiny and not be accepted hastily and uncritically.

4. The lives and health of others should not be traded off for other apparent social benefits; the more serious the damage or danger to human health, the less legitimate are arguments to characterize pollution conduct as other than serious or acceptable on the grounds of its usefulness to society.

5. In determining the degree of harmfulness, courts should especially consider the following: the vulnerability and adaptability of the ecosystem or ecosystems exposed to the particular polluting conduct and/or substances in question; the latency factor of some pollutants; whether or not the substances in question are degradable or nondegradable, cumulative or noncumulative; and whether the effects on the environment are reversible or not.

6. To qualify as "serious" environmental pollution, prohibited by the *Criminal Code*, a necessary (although not sufficient) condition, should normally be that the activity is expressly unauthorized, that is, a flagrant and dramatic breach of a federal or provincial statutory prohibition or standard.

7. The jury, given its representative function and lay character, may well be the ideal and normal vehicle for determining whether a given instance of pollution is so gross, so far beyond what was authorized and so lacking in social utility that it meets the *Criminal Code* tests of causing or risking serious harm to environment and human health.

III. The Mental Element Test

A. Pollution As a Continuum

The third test of a real crime, as opposed to a "quasi-crime" or regulatory offence, is that the act or omission must be in some sense morally wrong. It is not enough that the act was done; justice requires that it must have been done intentionally, recklessly or with criminal negligence. Although not a sufficient condition, it is a necessary condition that one of these mental elements be established. This Commission has explored and refined this mental element or *mens rea* requirement in a number of past and recent Papers,[27] and the same requirement should apply to this new *Code* offence of a crime against the environment.

27. See: *Our Criminal Law*, *supra*, note 3; Law Reform Commission of Canada, *The Meaning of Guilt: Strict Liability*, [Working Paper 2] (Ottawa: Information Canada, 1974); Law Reform Commission of Canada, *Limits of Criminal Law: Obscenity: A Test Case*, [Working Paper 10] (Ottawa: Minister of Suply and Services Canada, 1977); Law Reform Commission of Canada, *The General Part: Liability and Defences*, [Working Paper 29] (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982); Law Reform Commission of Canada, "Omissions, Negligence and Endangering," [draft Working Paper] (1985).

Acts or omissions best characterized as mere negligence or carelessness should not qualify for prohibition and penalization by the *Criminal Code*. Carelessness, and most acts or omissions failing to measure up to the standards of diligence, should be the target of regulatory law and statutes. That proposal by this Commission, made some years ago, was subsequently substantially adopted by courts in a number of decisions, the most significant of which was that of the Supreme Court in *Sault Ste. Marie*.[28] The court distinguished between real crimes and public welfare or regulatory offences, and established in effect three categories of offences distinguished by the degree of *mens rea* required and the defences available. They are:

(1) Offences in which the prosecution must prove *mens rea*. They are true crimes, usually found in the *Criminal Code*, but they can include statutory offences using such words as "wilfully," "intentionally," "knowingly."

(2) *Strict liability* offences, not requiring proof of *mens rea*. The doing of the prohibited act, the *actus reus*, is all the prosecution must prove. But the accused will have available a defence of due diligence. These strict liability offences were meant to constitute a new "halfway house" between *mens rea* offences and those of absolute liability.

(3) Offences of *absolute liability*, requiring only proof of the prohibited act and allowing no defence of due diligence.

However, regarding environmental offences such as pollution, some important qualifications should be added. First of all, it should not be thought that *all* instances of pollution should be classified and treated exclusively as regulatory violations, to be prohibited, controlled and sanctioned only by regulatory statutes. Many, if not most, instances of unauthorized pollution are accurately classified as acts of carelessness or mere negligence in the course of legitimate enterprises, and are therefore best controlled and sanctioned by administrative mechanisms or prosecutions according to the provisions of environmental regulatory statutes. It is equally true that *Sault Ste. Marie* characterized pollution offences as typically being within the category of public welfare or regulatory offences.

However, nothing in that decision or elsewhere precludes the possibility that some pollution activities could best be classified and treated as real crimes if they meet the required tests. In that regard, the *Sault Ste. Marie* decision was essentially descriptive, not prescriptive, as to what kind of activities fall into which category. Its relegation of pollution offences to the public welfare or regulatory class was based on factors such as how those activities were regulated *at that time*, the role of *mens rea* and the relevant defences, the wording of the particular provincial statute which applied in that case, and the degree of harm perceived in the violation under consideration. It is then quite consistent with both this Commission's recommendations regarding *mens rea*, and with the *Sault Ste. Marie* decision, to maintain, as we now do, that pollution activities can admit of many degrees in terms of harm done, dangers created, values threatened and degree of *mens rea*.

28. *The Queen* v. *City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, 40 C.C.C. (2d) 353, 3 C.R. (3d) 30.

B. Intent, Recklessness, Negligence

The meaning of *intent*, as distinct from recklessness, causes few definitional problems in the present context. Essentially it means simply intending the natural consequences of one's own act. It is generally said to include two shades, namely "purposely" and "knowingly." "Purposely" means wanting to cause the result, whereas "knowingly" means knowing the result will certainly occur whether or not directly wanted. "Recklessness" is more difficult to define as indicated by the various formulations proposed. In effect it is generally said to mean: knowing the result might occur yet acting unreasonably or being wilfully blind. A similar formulation would be: doing an act realizing what the result of one's conduct will probably be, but being indifferent about the result. Various policy papers and draft Criminal Codes have proposed more elaborate definitions, but the main ingredients remain fairly constant and similar.

As the Commission has recommended elsewhere, the *test* of the mental element should be a subjective one, not an objective one. In other words, *constructive* knowledge is not sufficient for either intent or recklessness, that is, knowledge one would have had if one did not neglect to make such inquiries as a reasonable and prudent person would make. There must be actual knowledge or wilful blindness. However, the mental element may, of course, be imputed from the act and evidence. Inference from external factors and circumstances can establish what is referred to as a "presumption of intent," based upon the principle and simple reality that the normal person knows what he is doing and is responsible for his actions.

Personal guilt and legal guilt will usually coincide, but guilt need not be totally subjective. Since intent and recklessness have to be inferred by external circumstances, the *actual* state of mind of the accused may be other than that inferred by law. Because law sets objective standards, a person need not *feel* guilty or *believe* he is, in order to be so in the eyes of the law. Because it is assumed that the general standards of criminal law are those of the community, and must be lived up to, ignorance of the law is normally not an excuse.

In its recent draft Working Paper entitled "Omissions, Negligence and Endangering," the Commission deals in some detail with the subject of *criminal negligence*. Since essentially the same principles and considerations should, in our view, apply to crimes against the environment, we need only summarize here the Commission's analyses and proposals on that subject.

It is of course true that the central principle of criminal law is that there should be no criminal liability without fault. At common law, there was only one exception to the requirement of a guilty mind (intent or recklessness), namely homicide. It could be criminal if the killing was done in the course of another crime or with gross negligence. Other exceptions were subsequently added by statute, including, for example, the *Criminal Code* prohibition against injuring others by criminal negligence, and the

crime of dangerous driving. It is our view that there are good reasons to retain crimes of negligence, and that criminal negligence should suffice as the required mental state for some crimes against the environment.

It is overly simple to claim that negligence is not a state of mind, and therefore cannot constitute *mens rea*. Negligence in Canadian criminal law is not the same thing as inadvertence — not noticing or not paying attention. Rather it means not taking sufficient care — in some cases through inadvertence, but in others by misjudgment or inadequate skill. Some claim that criminal negligence should be ruled out because the inadvertent offender cannot by definition be deterred by such a legal prohibition. We disagree. The inadvertent offender cannot be deterred at the time of acting, but he can be at other times. The provision of a punishment for negligence can encourage others as well to take more care, to remain vigilant. That has a particular reference to those responsible for the proper functioning and maintenance of industrial or other enterprises which could do great damage to the environment and human health if operators and inspectors become careless.

Another good reason to retain criminal negligence and apply it to environmental crimes is that both individuals and the public generally have a right to be reasonably protected from injury by the negligence of others. Just as the carelessly inadvertent driver is not considered free from blame by failing to advert to what was on the road, neither should those with responsibilities in the area of environmental protection and safety. To the driver, the law rightly says "when driving you must pay attention, be aware of what is happening, be careful." The law should say the same to those who have negligently caused serious harm or risk to the environment.

However, we continue to believe the criminal law should be used with restraint, and that not every act of negligence should be considered an offence. In its draft Working Paper, "Omissions, Negligence and Endangering," the Commission therefore proposes restricting criminal negligence to acts which cause or risk serious harm such as death and bodily injury. Essentially the same principle should be applied to crimes against the environment. It should be a criminal offence negligently to cause serious harm or risk to the environment, but only insofar as death or bodily injury results or life and health are endangered. That would mean, in effect, that negligent environmental pollution which only interferes with a right to use and enjoy the environment, or which in some manner violates the property rights of others, but in neither case is likely to harm or endanger human life or health, would not be encompassed within our definition of this crime.

As to the *degree* of negligence which should be required for an environmental offence to be criminally negligent, the arguments and conclusion of our draft Working Paper, "Omissions, Negligence and Endangering," should apply to crimes aginst the environment as well. By way of comparison, three ascending levels of fault are relevant — mere civil negligence, gross or criminal negligence, and recklessness. Mere civil negligence means failing to take the care a reasonable person should. Either the defendant sees the risk and takes it, but because it is not serious or unjustifiable

he is not reckless; or he does not see the risk but should have been aware of it. Gross or criminal negligence falls further below the standard of reasonable care than does ordinary or civil negligence. Recklessness generally means the conscious taking of a serious and unjustifiable risk.

In our view, negligence in criminal law should be restricted to what is sometimes called "gross" negligence, both as regards negligently harming and endangering the environment, and as regards all other criminal negligence. The difficulty with gross negligence is that it cannot be clearly defined or quantified. Most attempts to define or quantify "gross" are inevitably circular. In this regard, we face somewhat the same difficulty as discussed earlier about the notion of "seriousness." However, in the environmental arena, at least *some* degree of specificity can be found for "gross" from the same source we proposed for "serious," namely, the standards of conduct, procedures and emissions which apply in the relevant statutes, regulations and industry practices. Their mere negligent violation would not normally count as gross negligence, but their negligent violation *greatly in excess* of those standards and accepted procedures could be considered gross.

C. Endangering the Environment

The issue of endangering as well was raised in this Commission's draft Working Paper, "Omissions, Negligence and Endangering," and we need only now expand and apply some of those same principles and considerations to crimes against the environment. It should be noted at the start that our criminal law does already prohibit endangerment. Although in principle all common law liability was for causing damage to injured victims, it has long been acknowledged that crimes can cause two kinds of harm — to individual and identifiable victims (that is, primary harm) and to the community in general (that is, secondary harm).

Our criminal law already considers secondary harm alone sufficient for criminal liability (and thereby prohibits endangerment) in various ways. The first such class of offences is the *inchoate* offences, those in which the mere attempt, incitement or conspiracy suffices. The harm, or harm risked, is thereby prohibited before it ensues, that is, while it is only a danger. There are, as well, a number of endangerment offences aimed at pre-empting the commission of crime — for example, bribery and possession of house-breaking instruments. Another variety of "endangering offence" is that of *public nuisance*, found in our *Criminal Code* section 176. Paragraphs (2)(*a*) and (*b*) prohibit any act which endangers "the lives, safety, health, property or comfort of the public, or ... obstructs the public in the exercise or enjoyment of any right that is common to all the subjects ...." A last category includes a large number of specific

statutory offences of endangerment — for example, dangerous driving, dangerous operation of vessels, dangerous use of explosive substances (sections 77 and 78) or of offensive volatile substances (paragraph 174(*a*)), mischief to property when its commission causes actual danger to life (subsection 387(2)), and the dangerous weapon offences (sections 82 to 106).

The Commission concluded, in that earlier draft Working Paper, that the new Criminal Code should include a general offence of endangerment within the "offences against the person" chapter. It so concluded for a number of reasons. The present endangering offences are somewhat random, *ad hoc* and lacking principle. A general offence of endangerment would provide a comprehensive and systematic statement. There are many not-so-recent and recent precedents to be found in other jurisdictions for general endangerment offences.[29] To provide for such an offence would indicate loudly and clearly that the wanton disregard of others' safety threatens a fundamental value and merits denunciation and sanction.

The Commission has also concluded that the general endangering offence should be confined to conduct causing risk of *death or serious bodily injury*. Conduct endangering the convenience, comfort and property of *individuals* would continue to be left to the civil law, whereas conduct endangering the convenience, comfort and property of the *public* would continue to be dealt with under the special offence of common nuisance. Just as gross negligence suffices as the mental element required for the general offence of endangerment, so it should suffice for endangering the environment. If death and serious injury suffice for criminalizing gross negligence, then the *risk* of death and serious injury should be treated in the same manner. It was proposed as well that this general offence should not replace, but should *supplement* the more specific endangering offences.

Essentially the same considerations and principles about endangerment apply, in our view, to the crime against the environment proposed in this Paper. The environment too can be seriously endangered as well as damaged, as can its use and enjoyment, and human life and health. However, several additional considerations specific to environmental pollution arise, and call for specific responses.

First of all, it would be somewhat artificial to separate, in any hard and fast way, *damaging* the environment and *endangering* the environment. Many pollution activities and contaminants appear to do both at the same time.[30] That suggests the need to include in these offences both kinds of harm — damaging and endangering.

---

29. Already in 1846, the English Criminal Law Commissioners recommended the creation of two endangerment offences, that of maliciously putting the life of another in danger, and that of negligently causing danger to the life of another. Neither was in fact incorporated into the criminal law of England. The *Criminal Damage Act 1971* was enacted in England, providing in paragraph 1(2)(*b*) for an offence of damaging property by "intending by the destruction or damage to endanger the life of another or being reckless as to whether the life of another would be thereby endangered; ...." In the United States, the *Model Penal Code* contains (in section 211.1) an offence of reckless endangerment, a provision adopted in the Criminal Codes of a number of states and in the proposed federal Code as well. Several non-common law jurisdictions also provide general endangerment sections, for example, Sweden, Poland and Austria.

30. That is generally true for example of the substances described above (in II. A.).

Secondly, as already argued earlier in this Paper, it can arise that *damage* to a resource so seriously interferes with its use and enjoyment that such acts should sometimes by exception be considered criminal, even when there are no likely health or life implications. An example would be when a major source of livelihood is affected. However, acts which seriously *endanger* that resource in that manner should also, by exception, be considered criminal. Whether the damage actually resulted or not was only fortuitous from the point of view of the endangerer. We therefore conclude that for purposes of this environmental offence, criminal endangerment need not be limited to conduct causing risk of death or serious bodily harm, but can extend by exception to conduct causing risk of serious harm to the environment alone.

Thirdly, given the restriction applied earlier regarding the scope of gross negligence, that is, that it should be applied only to negligently causing death or serious bodily injury, the same restriction should apply to negligently endangering. One could not be criminally liable for negligently endangering the environment when there are no known or likely dangers to life or health even where gross negligence is otherwise proved. However, *reckless* or *intentional* endangering of a resource without resulting danger to health could, by exception, qualify as criminal endangering. It can, nonetheless, be recalled that much pollution which is seriously damaging or endangering to a natural resource will also, by definition, present serious risks to life or health in the short or long run.

A fourth and last point has to do with the justifications for not incorporating the new special offence of endangering (and damaging) the environment into a new general offence of endangerment. The most fundamental reason is simply that environmental pollution is in so many respects special, unique and technical/scientific in nature that it requires special treatment. As well, given the high value accorded the natural environment and the many serious pollution threats it faces, the prohibition and sanction of its endangerment should be direct and explicit.

D. Acts, Omissions and Duties

Serious harm and danger to the environment can be caused by both acts and omissions. A failure to prevent harm can have just as grave consequences as causing harm by positive action. Since the general subject of omissions is being addressed in another draft Working Paper by this Commission, here we need only briefly summarize some of the analysis and tentative conclusions of that Paper and show their relevance to crimes against the environment.

For various reasons, at common law the general principle is that criminal liability attaches to acting rather than not acting, malfeasance rather than nonfeasance. The common law principle is that not-doing is no trespass. But three exceptions have also been recognized, and each of them could apply in the context of offences against the environment. *One* is the type of conduct which is really better seen as part of some

wider course of acting than as not acting — what could be referred to as "pseudo-nonfeasance." In a sense, conduct in this category involves not doing something, but it is more reasonably a question of carrying on some wider activity improperly. Examples in the pollution context would be a plant worker who fails to close a valve, thus allowing a massive spill of highly contaminant pollutants, or a transporter of hazardous waste who fails to inspect his truck.

A *second* exception involves not acting or omission which is explicitly designated by the law as an offence, a nonact which is defined by law as a crime of omission. This too could readily apply to crimes against the environment, in that the offence would simply require certain acts to be performed, and classify nonperformance of that duty as a criminal omission. In such cases, the omission itself is the crime, and liability is automatic and obvious, whatever the result.

The *third* exception is what is referred to as "commission by omission," that is, the commission of a "result-crime" by the failure to perform a legal duty. What makes commission by omission an offence is the *causation of harm* by the omission, whether or not the omission itself attracts liability. The basic principle involved here is that you have a duty to act for the benefit of another whenever, by reason of your own commitment, that other is dependent on you and entitled to rely on you to act in that manner. This dependence and entitlement can arise in a number of ways — (1) in family relationships; (2) from voluntarily assumed relationships in which one person (for example, a doctor) makes a commitment which leads the other to rely on him; (3) from joint enterprises involving risk or danger in which there is at least an implicit commitment to help each other out of danger (for example, mountaineers, astronauts, and so forth); and (4) in dangerous situations in which one party is dependent on another party who created that danger or at least has control over it. In this last instance there is no commitment; it is the situation itself which creates the dependence and gives rise to duties.

In various ways, one could conceptualize and envisage environmental protection duties arising especially out of the fourth of those relationships. In this case, the person who creates (or controls) a danger has a duty to safeguard others from it. That would apply, for example, to companies which manufacture, transport or dispose of environmentally dangerous materials or substances, or to municipal and other levels of government responsible for disposing of waste, ensuring public health, and so forth. Insofar as their activities and products both make members of the public dependent upon that industry, company or level of government, and expose the public to resulting environmental and health dangers of their creation and within their control, they (and their agents and employees) can be said to incur the duty to do what they can to safeguard the environment and public health.

It is reasonable and fair to go further and insist that the greater the dependence and the environmental and health dangers which could be created by the conduct of individuals or groups, the stricter and more onerous should be the duty to ensure the safety of the exposed environment and people. That would mean that some corporations,

governments and other groups could be held to higher standards of care than others. The same should apply to persons holding positions of power within those organizations. Higher standards of care could be imposed on those individuals as agents or employees of those groups than we would on individuals qua individuals.

The phrase "duties imposed by law" which could incur criminal liability has usually referred to *any law*, including legislation and common law. But this Commission has tentatively proposed in its 1982 Working Paper 29, *The General Part: Liability and Defences*, that the "law" which creates duties, the omission of which would incur criminal liability, should be restricted to the law in the *Criminal Code*. Comprehensive duties would be specified in the General Part, and more specific duties would be attached to specific offences. Normally then, that would exclude criminal liability for breaches of environmentally related duties to be found in federal or provincial regulatory standards. However, earlier it was proposed that *very serious* breaches of those environmental statutes would normally constitute a necessary (though not sufficient) qualification for eligibility of that conduct as a real crime. In our view, that should apply as well to the *duties* imposed by those federal and provincial statutes.

There need not, in our view, be any inconsistency in affirming both proposals at once, that is, locating duties incurring criminal liability in the *Code*, yet including among them the very serious violations of statutory duties. Consistency could be achieved in one of two ways — either by including in the *Code* a detailed schedule listing specific duties based upon, but far stricter than, those found in the statutes, or by a duty included in the *Code* offence not to violate seriously the duties provided for in the relevant environmental statute. Since the *Criminal Code* is not the place to locate detailed standards and duties, the second choice would, in our view, be preferable.

In conclusion then, omissions do have an important place in our proposed offence of crimes against the environment. There could be criminal liability for not acting in three situations: when not acting is part of a wider course of conduct comprising an act; when not acting is specifically defined as an offence; and when not acting constitutes the nonperformance of a legal duty provided for by the *Criminal Code* and results in serious harm or danger to the environment. The offence would make one criminally liable for failing to take reasonable measures to prevent or mitigate grave environmental damage or danger, when one has created the danger, or at least has control over it.

E. Conclusions

1. The mental element required for a crime against the environment should be intention, or recklessness or negligence.

2. The degree of negligence required for criminal liability should be what is often labelled "gross," that is, negligence which falls well below the standard of reasonable care which is required for ordinary or civil negligence.

3. Negligent environmental pollution should only fall within the scope of a *Code* crime against the environment if it causes or risks death or bodily injury.

4. Prosecutions under the *Criminal Code* for offences against the environment should be available not only for *causing* serious harm to the environment (and as a result to human life or health), but also for seriously *endangering* the environment (and as a result human life or health).

5. To criminally endanger the environment should normally require that, as a result, one has caused serious *risk to human life or health*. However, *intentional* or *reckless* endangering of the environment could, by exception, be considered criminal even when there are no likely dangers resulting for life or health, but only to the use and enjoyment of a resource. An example would be that of environmental pollution which endangers the major source of employment for a community.

6. However, in the interest of criminal law restraint, criminal liability for *negligently* endangering the environment should admit of no such exceptions, and should require a resulting risk of serious harm to human life and health.

7. *Criminal Code* offences against the environment should prohibit not only *acts* which seriously harm or endanger the environment, but also harmful or endangering *omissions*.

8. Omissions should be included in these *Code* prohibitions by means of a specific duty to take reasonable care to prevent or mitigate grave environmental damage, destruction or danger when one has created the danger or has control over it.

9. The greater the dependence of the public and the greater the dangers to environment and health which could be created by the activities of a business or level of government, the stricter and more onerous should be their duty to ensure the safety of the elements of the environment and the people exposed to pollution harm.

10. The "duties imposed by law," the omission of which could incur criminal liability, should encompass both specific duties attached to the *Code* offences against the environment and flagrant and serious violations of the duties imposed by federal and provincial environmental statutes.

IV. The Enforcement Test: Respecting the Rights of the Accused

A. Restraints and Principles

The fourth test of criminality proposed by the Commission is this: the *enforcement measures* necessary for using criminal law against an act must not themselves seriously contravene fundamental values. This test, like the others, must apply as well to crimes

against the environment. Humanity, freedom and justice impose some important limitations and restraints on the enforcement measures and sanctions available. However, these principles and restraints upon enforcement do not, in our view, constitute an argument against criminalizing some environmental offences as proposed in this Working Paper.

Respect for *humanity* not only establishes limits to what we can do to each other, but also to how the law treats suspects and criminals. For the individual offender or suspect, that rules out "cruel and unusual" punishment or sentences which reduce that person to an object, which do not treat him as a person, including for example torture, maiming or intrusive forms of rehabilitation. The same constraint must apply to individuals and groups suspected of, or convicted of, environmental offences. Considerations of *justice* impose further tests and principles, especially these: guilt or innocence and the specific sentence should be fairly determined according to available evidence; punishment should be appropriate to the offence and the offender; like cases should be treated alike; and all are equal under the law, whether individual or corporation according to the doctrine of criminal equality.

Justice demands that like cases should be treated alike and different cases differently. Serious environmental offences are, in effect, crimes of violence against the environment, and very often (directly or indirectly) against human life and health. An important conclusion may follow: that in instances of serious harm or risk, environmental laws are criminal laws and should be as rigorously enforced as those against murder, assault and theft, unless there are very good reasons to the contrary.

With regard to enforcement of criminal law, two principles in particular are imposed by considerations of freedom. One is the *presumption of innocence*. The accused does not have to prove his innocence; he is presumed innocent. It is up to the prosecution to prove the material elements of an offence, and beyond a reasonable doubt. Failing such proof, one remains free of criminal conviction. The second is the presumption that an act is not a crime unless the law specifically says so. If the criminal law does not prohibit the act, one is free of criminal liability for doing it (though it may, of course, be prohibited by some other branch of law — regulatory law, for example). This principle of noncriminality, that is, the presumption that an act is not a crime unless the law specifically says so, constitutes a good reason why this Paper argues for the inclusion in the *Code*, of specific offences against the environment. The next chapter will conclude that the *Criminal Code* at present does not, in a sufficiently clear and unambiguous manner, denounce and prohibit environmental crimes.

There is, in our view, no good reason to conclude that a *Code* crime of harming or endangering the environment would fail this third test. There is every reason to believe that at least some environmental offences can be both effectively and fairly enforced as crimes, that is, without contravening those crucially important common law principles. If prosecutions for this offence fail for lack of proof "beyond a reasonable doubt," then that is as it should be, and as it is with all other criminal offences. Given the specific uncertainties and debates and the standard of proof requirement, the problems of proof of harm and causality should not be minimized. However, prosecution for an

environmental crime would not be unique in that regard. Conduct in many other areas — medicine, for example — can be equally complicated and contentious, yet can be and is sometimes prosecuted as real crime. As well, the instances of environmental pollution at or near the level of catastrophic, those of particular interest to us, will normally be those least likely to involve scientific uncertainty and debate. In the name of restraint, it is, in our view, best to be very selective as to the environmental offences prosecuted under the *Criminal Code*, especially those in which serious harm or risk can reasonably be proved beyond a reasonable doubt.

B. Proving Serious Harm or Danger

It should also be recalled that scientific or technical data and debates alone cannot and should not resolve the harm question. In the first place, the very existence of totally "objective" scientific data is most unlikely; both the questions asked of it and the various positions of scientists will inevitably contain explicit or implicit value assumptions. Secondly, the judging of safety, or the judging of the acceptability of risk is an essentially normative activity. It is therefore a task for a group of people representing a much wider perspective than that provided by scientists and regulators. Both the measurement of risk and its acceptability, but primarily the latter, require a group with access to all the relevant technical information, but also primarily reflecting as wide as possible a contact with the public. As already suggested earlier in this Paper, the normal vehicle to accomplish that in a particular criminal case could be the jury. In determining whether serious harm is established by the evidence beyond a reasonable doubt, the jury would be expected to weigh the scientific data and the acceptability of risk.

Two procedures which are sometimes promoted for use in environmental cases are those of *reverse onus* and *prosecutorial discovery* of the accused. Behind such proposals, especially that of reverse onus, is the view that the regulator's, or plaintiff's, or prosecutor's onus to prove environmental *damage or danger* should shift to the regulated, or defendant, or accused who will be obliged to prove environmental (and health) *safety*. Both the issues of reverse onus and discovery are being addressed in another study under way in the Commission's Criminal Procedure Project. Suffice it to say here about reverse onus applied to our proposed crimes against the environment, that the Commission is not yet in a position to determine whether such offences could meet the stringent conditions laid down by recent case-law in order for *Criminal Code* reverse onus clauses to avoid constituting a violation of the accused's right "to be presumed innocent until proven guilty." That right is now provided for in paragraph 11(*d*) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

It is true that the state as steward or guardian of the public domain has long assumed the right and duty to impose burdens of proof of safety and skill on those who propose to undertake conduct risking the health, safety and welfare of others.

Automobile drivers, airline pilots, engineers and physicians are examples of such professions. As well, a number of regulatory statutes impose burdens on those proposing to undertake certain activities or market certain substances to do prior testing for safety. One example is the *Food and Drugs Act*.[31] Another, though more limited example, is the *Environmental Contaminants Act*.[32] It has also been argued that the burden of proof should shift to defendants to prove safety in civil actions involving environmental risk, especially to provide for injunctions to halt those potentially risk-creating activities.[33] But whatever may be the merit of such proposals (in our view considerable) for civil cases, for regulatory statutes and at the preventive stage, it is quite another matter in criminal cases, given the potentially more onerous penalties for an accused found guilty, and the right of the accused to be presumed innocent.

Nor are we presently convinced that a reverse onus provision for *Code* crimes against the environment would be useful. We continue to be of the view that it is preferable to lose cases and free some who are guilty rather than achieve convictions at the risk of compromising basic principles of justice.

As regards prosecutorial discovery of the accused, suffice it to say that we are not persuaded at this point that such a major procedural reform would be justified. We will have more to say on this subject in our forthcoming Paper on discovery. In the interest of enabling the criminal process to come reasonably close to the truth of the allegations of the prosecution, the prospect of obliging both sides (for example) to file

---

31. *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27.

32. *Environmental Contaminants Act*, S.C. 1974-75-76, c. 72, s. 4(6). The Act contains a mandatory reporting requirement for anyone who imports or manufactures more than 500 kg. of a chemical compound for the first time, and any available information regarding danger to human health or the environment must be disclosed. That is provided for in subsection 4(6). In principle therefore, this requirement could be used to shift the evidentiary burden to industry to establish safety. However, it is a very limited reversal. In order to add substances to the Schedule of Prescribed Substances, Environment Canada and Health and Welfare Canada must first "suspect" a danger to health or the environment before they can even begin to investigate and collect data (subsection 3(3)); before a producer may be obliged to disclose information, the two ministries must have "reason to believe" a substance will constitute a significant danger to the environment or health (subsection 4(1)); only when Environment Canada and Health and Welfare are "satisfied" that a substance is or will constitute a "significant danger" to the environment or health may it be added to the Schedule of Prescribed Substances (subsection 7(1)); it may be so regulated only when it is determined that no other existing federal or provincial law can adequately control that substance (subsection 5(2)). An unpublished Study Paper in this Protection of Life Series entitled "Selected Environmental Statutes," by Susan Tanner (1984), at pp. 77-80 and 115-21) has noted the following about that Act: the reporting requirement applies only to *new* chemicals; the agency has never in fact invoked paragraph 4(1)(c) of the Act to require testing; systematic testing requirements have never been developed or imposed; the Act only applies to individual chemical substances (not biological pollutants); and the chemicals are regulated in isolation, not in the context of other pollutants in the environment.

33. Injunctions are undoubtedly one of the most useful legal tools for environmental and health protection, but they are only rarely provided. They consist of court orders prohibiting a defendant from starting or continuing something (for example, releasing sewage), or ordering him to do something (for example, install new waste disposal equipment in a factory). Injunctions may be permanent or temporary. To obtain a temporary (or interlocutory) injunction, it has to be established that if the activity goes ahead, the plaintiff will be exposed to imminent and irreparable harm, and that granting the injunction during the trial period will not cause the defendant irreparable harm. Injunctions are granted only rarely for the most serious cases, and not when economic loss can be calculated and damages are thought to provide an adequate remedy.

written summaries of the evidence of the experts they intend to call and disclosure of all the data relied on, is attractive. Yet such an approach may very well violate the accused's right not to incriminate himself. It is, in our present view, preferable to use existing procedural avenues to their fullest, such as subpoenas and search warrants.

C. Conclusions

1. The measures necessary to enforce *Code* prohibitions against environmental crimes should not, in themselves, contravene fundamental values. Among these values and principles are: the avoidance of cruel and unusual punishment; the treating of like cases alike; equality under the law; determining guilt or innocence according to the available evidence; the presumption of innocence; the right of the accused not to incriminate himself; and the presumption that an act is not a crime unless the law specifically says so.

2. A potential reform such as *reverse onus* could, in the context of environmental cases, violate the accused's right to be presumed innocent, and another potential reform, that of *prosecutorial discovery of the accused*, may in environmental cases violate the accused's right not to incriminate himself.

3. Despite the technical complexities and scientific debates, as well as the problems and burdens of proof, there is good reason to conclude that some prosecutions for crimes against the environment could succeed, both without procedural reforms such as reverse onus, and without contravening the fundamental values referred to above in Conclusion 1.

V. The Effectiveness Test: Making a Significant Contribution

A. Repudiation and Deterrence

Even when the conduct in question has passed the previous tests of a real crime, there remains another all-important one. Would characterizing and treating some serious environmental pollution as real crime within the *Criminal Code* make a significant contribution in dealing with the harms and dangers thereby caused? Our response is in the affirmative.

It is worth underlining again a point made earlier. What is not being claimed is that this proposal represents the whole legal response to environmental pollution, or that it would always be the best response. On the contrary, in our view, resort to the

Criminal Code should always be a last resort. In most cases, other avenues will be more appropriate, whether civil remedies, regulatory statutes and controls, or various administrative law incentives and sanctions. It is quite conceivable, even desirable, that there would be relatively few prosecutions brought under a new *Criminal Code* prohibition, which like criminal law generally, should be resorted to with great restraint; less onerous methods of preventing pollution and achieving compliance should normally be preferred.

That new *Code* offence is not being proposed as a competitor to those other existing and evolving approaches and mechanisms. It is certainly not meant, for example, to supersede the various federal and provincial environmental statutes, or limit the responsibilities of the various agencies which administer them. On the contrary, it is this Commission's view that there is presently a "gap" in our society's legal defences against environmental pollution, and that the availability of this new *Code* offence would fill that gap and thereby supplement, reinforce and complement those other approaches and controls, not threaten or limit them.

Existing and evolving mechanisms and controls have clearly defined, legitimate and very important goals. Civil remedies in the environmental arena are directed primarily towards the goal of *compensation* for damage done, or the halting of dangerous conduct by means of injunctions. Regulatory statutes and administrative controls, remedies and incentives, generally speaking, have as their goal the achieving of realistic day-to-day *compliance* with pollution standards and limits. The various existing and emerging administrative practices involving, for example, licensing, financial incentives, persuasion and informal negotiation (subjects being addressed in separate Commission Papers) are well beyond the concerns and goals of criminal law. However, in our view there is a serious gap in that one important goal, one not a major focus of either civil remedies or regulatory/administration approaches, is not really provided for. Put simply, it is the important one of *value underlining*, by means of repudiating and deterring instances of gross environmental pollution.

It would, of course, be wrong to imply that there is no overlap in the goals and purposes of all these approaches. Civil remedies and administrative law approaches in this area obviously contribute something to the underlining of the fundamental values of a safe environment, the sanctity of life and bodily integrity. Criminal law can have "subgoals" of compensation and compliance. It is of course a question of emphasis, of major focus — and the major focus of criminal law (and only criminal law) is on the highlighting and protecting of the fundamental values of our society, by providing in the most serious, emphatic and onerous way available, for the repudiation and deterrence of those who have threatened or might otherwise threaten them. As the next chapter will confirm, we do not presently do so in a clear, emphatic manner within the confines of the present *Code*.

There is no reason to think that treating some environmental offences as real crimes would be less effective in meeting the purposes of criminal law than is the case with other criminal conduct. One of the strongest ways available to us as a society to say

in effect "we repudiate and abhor this behaviour" is to say it clearly and unambiguously in the *Criminal Code*. Not to do so about instances of gross pollution with no overriding social justification could be taken to imply that we as a society do not, in fact, consider it seriously wrongful. A related goal and standard by which to measure effectiveness is that of deterrence. Repudiation and deterrence are inevitably related. Whereas the motivating mechanism associated with repudiation is the reinforcement of moral inhibition, the motivating mechanism in deterrence is the fear created by the threat of detection and conviction. If the deterrence is effective, fear should have negative and positive effects: negatively individuals, groups, agents and employees would be cautioned to refrain from gross environmental pollution likely to lead to charges against them; positively, they would thereby be further motivated to take steps to put in place better policies, training, supervision, education, and pollution prevention mechanisms and controls, in order to guard against future environmental offences.

B. The Conditions: Likelihood of Apprehension, Publicity, Severity of Sentence

There are, of course, a number of important conditions to making deterrence effective in this and other areas. One is that there must be at least the *likelihood of apprehension and conviction* if the criminal act is committed. Clearly, there must always be a degree of discretion allowed in our judicial system; full enforcement is neither desirable nor realistic. Nevertheless, it has long been acknowledged that the effectiveness of a deterrent is derived less from its severity than from its certainty. We are, of course, aware that the likelihood of apprehension and conviction depends to a large degree on factors other than the mere prohibition or nonprohibition, by the *Criminal Code*, of a certain conduct. Much will depend on the availability of needed resources by the environmental agencies and Attorneys-General departments, on political will and so forth.

A second condition for effective deterrence is that of *publicity*. Obviously the criminal punishment of environmental pollution cannot be an effective deterrent if its likelihood and severity are not known. As the Commission observed in an earlier Working Paper: "Denunciation of conduct may be as appropriate for corporations as for natural persons. This forces us to find different ways of denouncing conduct, possibly by using large fines or adverse publicity."[34] It is frequently the processes of arrest, prosecution and trial which will bring more acts into the open and expose offenders to censure. In this regard one commentator has observed:

> The deterrent effect of pollution prosecutions does seem to be considerable. That is, it is highly likely that vigorous prosecution of a certain type of polluter will be noticed by other polluters of the same type. The polluter on the sidelines quickly begins to envision

34. Law Reform Commission of Canada, *Criminal Responsibility for Group Action*, [Working Paper 16] (Ottawa: Information Canada, 1976), p. 41.

> and assess his posture in similar litigation. Often the result is either a quiet but prompt cleanup or an inquiry to the prosecuting authorities as to just what he must do in order to avoid being next.[35]

A concrete and novel example of publicity incorporated into a sentence was recently provided by the sentence imposed on an American corporation convicted of pollution. The company had illegally dumped highly toxic carcinogenic waste into the sewers of Los Angeles. The company did not contest the charges of having authorized the dumping. Not only was a company manager sentenced to four months imprisonment, but the company was ordered to publish an announcement in the *Wall Street Journal* describing its crime against the environment.[36]

A third condition for effective deterrence of pollution crimes concerns the *severity* of the punishment. While certainty of punishment is undoubtedly more deterring than its severity, common sense tells us that potential offenders will weigh both. The severity of the penalty should be linked to the moral dimension of the offence. The more intentional and harmful or endangering the pollution, the more severe should be the penalty. A relatively small fine, easily absorbed as a business expense, is not likely to contribute much to deterrence or serve as an effective sign of societal repudiation. In our view, imprisonment, as well as sufficiently large fines, should be available as the major sentencing options.

Restitution to "victims," in this case the environment itself and those whose interests have been seriously interfered with as a result, is not a goal exclusive or even central to the purposes of criminal law. However, as many recent studies and proposals have maintained,[37] restitution to victims is a legitimate and important aspect of criminal law sentencing and adds to its effectiveness. If an activity qualifies as a real crime, then when relevant the state should not only be concerned to condemn the wrong and the wrongdoer, but could also assist the wronged victim by providing in the sentence for the "putting right" of the harm done. Restitution or redress of injury for these crimes would often take the form of, for example, cleaning up a serious spill or unauthorized hazardous waste disposal site, and returning the land or other resource to the safe state it had before the offence. The Commission proposed the following in its 1976 Working Paper, *Criminal Responsibility for Group Action*:

> ... corporate criminal conduct damaging general interests in resources shared by the community as a whole, like clean air and water, should in some cases attract a judicial order requiring a corporation to pay damages for public injury.[38]

---

35. Kenneth A. Manaster, "Perspective: Early Thoughts on Prosecuting Polluters" (1972), 2 *Ecology Law Quarterly* 471, p. 479.

36. "Publier ses crimes," *Le Devoir*, February 2, 1984.

37. That philosophy was acknowledged and underlined in the 1984 government policy paper, *Sentencing* (Ottawa: Government of Canada, February 1984), and in Bill C-19, the *Criminal Law Reform Act, 1984*. It was also endorsed in this Commission's 1976 Report to Parliament, *Guidelines: Dispositions and Sentences in the Criminal Process*. In the government policy paper, *Sentencing*, restitution is described as an important expression of the primary purpose of sentencing, although it is acknowledged that the present provisions for restitution and compensation in the *Code* do not effectively and consistently serve that purpose.

38. *Supra*, note 34, p. 47.

It is then our view that the effectiveness of all the other preventions and controls of environmental pollution can only be complemented, not lessened by the availability and (restrained) use of a new *Criminal Code* provision prohibiting seriously harmful pollution which is grossly negligent, reckless, or intentional. Having this additional tool would fill a wide hole in the legal response to the pollution problem, a hole which only the criminal law can effectively fill.

C. A "Generally Worded" Formulation

To be as effective as possible, a *Criminal Code* prohibition against environmental pollution should be formulated in general terms as regards the substances, contaminants, and range of activities which could fall within its scope. The advantage thereby gained is that the offence could be as all-inclusive as possible, not excluding as a potential focus of criminal liability a specific form of conduct, a particular element of the environment, or a specific substance or contaminant only because they were not expressly referred to in the *Code* offence. If each substance, emission standard or type of activity had to be expressly listed in a *Criminal Code* offence, it would have to be revised each time a new pollutant, hazard or activity not originally foreseen came into existence, and each time a new emission standard was formulated, or an existing one revised. The proper place for such specifics is not in the *Criminal Code*, but in a large body of environmental statutes and regulations, the serious violation of which we have suggested as a necessary condition for criminal liability. A number of examples of generally worded *Code* offences already exist, some having been proposed by this Commission. Assault is one example. It does not spell out in detail and in advance the many specific acts which could qualify as the physical contact or threats constituting assault. Nor does the proposed *Code* offence of vandalism add specifics to the general prohibition against conduct which damages, destroys or renders useless or inoperative the property of another.

To be as effective as possible, a *Code* prohibition of pollution should accomodate a wide range of activities. The environment and consequently human life and health, can after all, be harmed or endangered either by direct acts or in the course of many kinds of activity. The primary harm and danger points as regards a wide variety of potentially hazardous goods, wastes and contaminants are their manufacture, their transportation, their use, their storage and their disposal. In the interests of both comprehension and specificity, all these activities and stages which could in some circumstances, attract criminal liability, should be expressly included in the formulation of the *Code* offence.

D. Conclusions

1. Resort to the *Criminal Code* for the prosecution of environmental pollution should always be a last resort, reserved for the most serious, most flagrant offences. In most cases other controls and sanctions will be more appropriate, including civil remedies, regulatory statutes and administrative law mechanisms.

2. *Code* offences against environmental pollution should not be designed or used to supplement or compete with other legal and nonlegal mechanisms and approaches. While the latter generally have goals of compensation or compliance, the distinct and crucially important goal of *Criminal Code* prohibitions should be that of underlining fundamental values by repudiating and deterring gross environmental pollution.

3. Effectively to meet the goals of repudiation and deterrence there are a number of conditions: the likelihood of apprehension and conviction; the public exposure of offenders; and the severity of the sentence.

4. Severe fines and even imprisonment should constitute the major sentencing options, but because restitution and redress of injury are sometimes important subsidiary goals of criminal law, a sentence for a *Code* offence could consist in or include, for example, the clearing up of a serious spill or hazardous waste site.

5. A *Criminal Code* prohibition of environmental pollution should be *generally worded*, avoiding reference to specific substances and contaminants, and particular and detailed acts or omissions. Those specifics should be left to the prohibitions and standards of federal and provincial statutes, the flagrant and dramatic violation of which would be a necessary condition for a conviction under the *Code*.

6. The general range of activities which *Code* offences against the environment should expressly prohibit would be conduct seriously damaging or endangering to the environment:

(a) by means of direct physical acts; or,

(b) in the course of the manufacture, transportation, use, storage or disposal of any hazardous or potentially hazardous goods, wastes or other contaminants.

CHAPTER TWO

The Present *Criminal Code* and Crimes against the Environment

I. Options and Criteria

If some acts or omissions seriously damaging or endangering to the environment do meet the tests of real or *Code* crimes, the next question is whether present sections of the *Code* clearly and effectively prohibit them. Although the term "environment" (or equivalents) is never referred to in the present *Code*, various of its offences could in principle be used to denounce, condemn and penalize crimes against the environment. The strongest potential candidates are: criminal negligene (section 202); common nuisance (section 176); mischief (section 387); causing disturbance (section 171); offensive volatile substance (section 174); explosive substances (sections 77 and 78); and offences against animals (sections 400 to 403). There are in our view three options available.

(1) One is to prosecute environmental crimes by means of one or another of these existing *Code* offences, left unchanged.

(2) A second option would be to revise one or another of these offences to include a more explicit and effective focus on the environment.

(3) A third option is to leave existing *Code* offences unchanged and formulate an entirely new offence prohibiting crimes against the environment.

We will leave until the end of this section our conclusion and proposal regarding those three options. However, it is important at the start to suggest the criteria which should apply in the evaluation of each section and in the choice of option.

(1) One criterion should be whether the wording, focus and scope of the present *Code* offence under consideration clearly and directly enough prohibits and sanctions crimes against the environment.

(2) A *second* is whether and to what degree the present *Code* offence is focused on a special form of conduct and interest different from, and perhaps incompatible with, the goal we outlined for a crime against the environment. It could be that even "tacking on" an environmental focus to a given *Code* section would blunt and weaken that section's original purpose and effectiveness.

(3) A *third* criterion should be whether a given *Code* section is presently equipped, or could be revised without major surgery, to include all the considerations already indicated specific to crimes against the environment — for example: the special scope of the offence as regards "environmental rights"; the scientific/technical considerations; the problems of proof; the importance of reference to statutory standards and prohibitions; the criteria for determining serious harm; the role of the jury, the special *mens rea* considerations; the importance of endangering and of duties and omissions. If "major surgery" would be the only way to revise a present *Code* offence to include within it explicit prohibitions of crimes against the environment, then the argument for a new and special environmental offence is stronger.

(4) A *fourth* criterion, more or less implied in the other three, is whether the interest *directly* protected by an existing *Code* prohibition is that of environmental quality and the fundamental value of a safe environment. If the interest directly in mind is either that of *life and health* (without any relation to environmental pollution), or that of *property*, then that section is less likely to be appropriate as a vehicle for prohibitions against environmental crimes. It is, of course, true that our proposed scheme gives a high priority to the protection of human life and health, but not because they are the interests directly and exclusively in mind for this new offence. The implications for human life and health of an alleged crime against the environment are rather the major test of the harmfulness of that polluting conduct. But there are already enough *Code* prohibitions of conduct directly harmful or endangering to human life and bodily integrity. It is in the first instance the environment itself which is directly at issue and being protected in our proposed new offence.

(5) A *fifth* criterion should be that *Code* offences which have in as their focus primarily private property interests are likely to be inadequate, even if revised, for prohibitions of environmental crimes. As indicated earlier in this Paper, private property rights are best protected within the compensatory framework of civil law, and by *Code* offences specifically directed to prohibiting conduct damaging or endangering to private property.

It should not be surprising if we conclude that the *Criminal Code*, in its present arrangement and formulation, is somewhat narrow and limited regarding the harm and values envisaged. Much of what is now possible as regards pollution damage and risk simply was not possible or foreseen by those who framed the *Criminal Code* in the late 1800s. Many of the present-day industrial contaminants did not exist, and industrial waste was considerably less in volume. Environmental pollution did of course exist, but relatively little was known about ecology or the dynamics of how pollution does its harm. The environment itself was not, generally speaking, seen as threatened enough or valuable enough for legislators to establish criminal liability for those who seriously damaged or endangered it.

Also not surprising, therefore, is the fact that *Criminal Code* offences are seldom used as the basis of prosecutions for conduct seriously harmful or endangering to the environment. Even more seldom are such prosecutions successful.[39] Undoubtedly a part of the explanation lies both in the high standard of proof required in criminal cases, and in the existence of a large number of environmentally related federal and provincial statutes and municipal by-laws. Most of that legislation is relatively recent, thus post-dating the formulation of the *Criminal Code*. However, part of the explanation may also lie in the wording and focus of the present *Code* offences.

II. The Relevant *Code* Offences

A. Criminal Negligence (Section 202)

In principle the prohibition of criminal negligence could be one of the most important *Code* provisions for prosecuting offenders against the environment. Subsection 202(1) provides in part that "[e]very one is criminally negligent who ... shows wanton or reckless disregard for the lives or safety of other persons." Whether or not it will be retained in the revised *Criminal Code* remains to be seen, but in its present state it has two serious limitations. A first problem with criminal negligence concerns not only environmental offences, but has to do also with the generally unclear meaning of the offence of criminal negligence itself.[40]

The second limitation of criminal negligence in the environmental context is that the main element of the offence is not conduct involving direct and unjustifiable risks to the environment, but to "the lives or safety of other persons." The fundamental value of a safe *environment* is not even indirectly referred to. Some reckless environmental destruction or endangering does *not* necessarily also endanger human life and

39. A good example of this lack of success is the decision in the *American Iron and Metal Company* case, *infra*, note 43, involving a prosecution for the *Code* offence of mischief, subsection 387(4).

40. What causes the difficulty is that the title of the section is "Criminal Negligence," and the first line of the text reads: "Every one is criminally negligent who ...," but then the section describes the offence as being recklessness. One is criminally negligent if one "shows wanton or reckless disregard for the lives or safety of other persons." While negligence can include failing to take reasonable care through inadvertence, or simply through carelessness, recklessness (at least in the legal context) is often thought to have a different and narrower meaning, that of the *conscious* taking of serious and unjustifiable risks, the offender having the foresight of their probability. In Canada, the test for criminal negligence is clearly that of recklessness. Some define recklessness subjectively (requiring actual foresight of the accused as to the prohibited consequences of the conduct); others define it objectively (as a deviation from the standard of the reasonable man). The Commission has addressed these problems especially in: *Homicide*, [Working Paper 33] (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), pp. 53-7; "Omissions, Negligence and Endangering," *supra*, note 27.

safety and yet may be criminal for reasons indicated earlier. While criminal negligence could be a useful section for cases in which there is a clear link between the criminally reckless endangering of the environment and the lives or safety of human beings, it would hardly be as direct and explicit as a *Code* section saying exactly that.

B. Common Nuisance (Section 176)

In principle, up to a point, the "common nuisance" offence of the *Criminal Code* could be a useful one to prohibit crimes against the environment. As defined in *Code* subsection 176(2), one commits a common nuisance if one "... does an unlawful act or fails to discharge a legal duty and thereby (*a*) endangers the lives, safety, health, property or comfort of the public, or (*b*) obstructs the public in the exercise or enjoyment of any right that is common to all the subjects of Her Majesty in Canada."

In effect, the *Code* offence of common nuisance is a criminal law version of the *civil* action of public nuisance. Writing of public nuisance in the civil sphere, one commentator noted:

> When a nuisance is so widespread and affects so many personal interests that it would not be reasonable to expect one person to take proceedings against those responsible, it is considered to be a public nuisance. It is impossible to lay down any hard rules on the nature and size of the class that must be affected before a nuisance will be considered public.[41]

As for the *criminal* offence of common nuisance, there is little specific guidance available as to the size of the group which must be affected. A second consideration involved in determining that a public nuisance could be *criminal* in nature and not just civil, is presumably the degree of harm or risk. Presumably for a crime of common nuisance, the act or omission should be a "more serious" endangering of the "lives, safety, health, property or comfort of the public" than would necessarily constitute an act of public nuisance in the civil sphere. The act or omission should also, of course, meet the other real crime tests referred to earlier. Section 176 of the *Code* imposes a limitation on what can be characterized as common nuisance in that the act causing the nuisance must itself be an "unlawful act" or a failure to discharge a "legal duty." In the context of environmental crimes, that test would not normally be insuperable in that the seriously harmful or endangering conduct of interest to us will normally be a serious or flagrant violation of an environmentally related statute or common law duty. This section, in addressing itself to wrongs done to the public generally and to commonly held rights, to some degree escapes the narrow individualistic conceptions of property, physical integrity and wrongs between neighbours, and suggests the protection not only of lives but also of the "quality" of life. In actual fact, although some years ago there

41. R. Franson and A. Lucas, *Environmental Law Commentary and Case Digests* (Toronto: Butterworths, 1978), p. 354.

were a number of convictions for the crime of common nuisance for conduct endangering public health, little use has been made of this section in recent years against conduct endangering environmental quality, or public health.[42] Its major limitations as regards crime against the environment are that it puts no explicit focus on the environment and environmental quality, nor is it equipped without major revisions to accommodate the many considerations special to crimes against the environment.

C. Mischief (Section 387)

(1) The Present Mischief Offence

Although we are interested primarily in section 387 of the *Code*, it should be noted that this is the first section of what could be called a "Code within a Code," that is, the whole of Part IX. Part IX comprises twenty sections, sections 385 to 403, and is entitled, "Wilful and Forbidden Acts in Respect of Certain Property." It contains five groups of offences under separate headings: "Mischief," "Arson and Other Fires," "Other Interferences with Property," "Cattle and Other Animals," and "Cruelty to Animals." Mischief constitutes the key offence, and the others can be divided into two classes: one consists of particular *ways* of committing mischief (for instance, arson); the second involves offences which damage particular *types of property* (for example, injuring cattle).

The major purpose of the various mischief provisions is to underline the value of respect for the property of others. Certain provisions in section 387 and elsewhere in Part IX underline certain other values as well. One of these is *respect for human life and safety*, as expressed for example in paragraph 387(1)(*b*), making it a crime to render property dangerous. A second value is that of *honesty*, as indicated by paragraph 386(3)(*b*) which provides that an owner of property commits an offence if he destroys or damages it with fraudulent intent. A third value is that underlined in sections 402 and 403 regarding *cruelty to animals*.

According to section 387 in the present *Criminal Code*, there are four ways in which the main offence of mischief can be committed. One is by destroying or damaging property. A second is by rendering property dangerous, useless, inoperative or ineffective. A third method is that of obstructing, interrupting or interfering with the lawful use, enjoyment or operation of property. The fourth manner of committing mischief is

---

42. One commentator (Hélène Dumont, "La protection de l'environnement en droit pénal canadien" (1977), 23 *McGill Law Journal* 189, p. 192) observed the following in that regard:
[TRANSLATION]
Judicial decisions already showed concern for the quality of life in the last century and prove that this concept would be most useful in dealing with acts likely to affect public health or damage the vital environment .... Recent prosecutions for this offence have seldom dealt with the mischief of pollution or the harm caused to public health.

by obstructing, interrupting or interfering with a person in the lawful use, enjoyment or operation of property. This last means focuses on the protection of persons in the use of property rather than protection of the property itself.

A person cannot commit mischief against his own property. The only exception to that general rule is if one damages or destroys one's own property for fraudulent purposes according to paragraph 386(3)(*b*).

In principle, the mischief section of the *Code* could be the basis of prosecutions for polluting activities. Its focus on damaging, destroying or rendering dangerous property, both private and public, by reckless conduct, with or without actual danger to life, would appear to fit the specifics of many destructive or endangering environmental offences. Subsection 387(2), for example, could encompass the cause-and-effect relationship between pollution conduct which destroys, damages or renders property dangerous, and conduct which causes actual danger to life. However, in fact the mischief section is *not* used in practice as the basis of prosecutions against pollution crimes.

The major limitation of the mischief offences is the fact that they do not explicitly refer to the natural environment itself or to natural resources (such as air, water, land, vegetation, and so forth), but only to "property." The main value being underlined is respect for the property of others. That is not of course a limitation of the section itself, since that is a quite appropriate function of the mischief section; but from the perspective of environmental quality and protection, it is too narrow and confining to consider the environment only insofar as property is damaged or endangered. As well, those who damage, destroy or endanger land, for example, can only be prosecuted when the land is owned by someone else (whether private individuals or the Crown), but not when the owner himself shares some of the responsibility for the resulting damage, destruction or dangerousness.

An example of the limitations of the mischief provision in this regard can be seen in a recent Québec decision.[43] It involved the first occasion in Québec of a prosecution under the *Criminal Code* for what the Québec Minister of the Environment called an "ecological crime." The charge was brought under subsection 387(4) of the *Criminal Code*, mischief in relation to private property. Accused were both the waste disposal company and an engineer of the firm which had waste to be removed. It was established that the company's engineer had illegally authorized a waste recycling firm to pour at least 500,000 gallons of highly toxic used oils into a trench on his company's own land. It was proved to the satisfaction of the court that the ground was seriously polluted, the evidence indicating that the contaminants were poured into the ground (to save the company the expense of transporting it and having it burned), then covered with a thin layer of earth. It was established to have been deliberate, and that the resulting danger to public health was serious, since the toxics would eventually reach the water-table.

43. *Le Procureur Général de la Province de Québec, c. American Iron and Metal Company (1969) Ltd., et André Leduc*, Cour des Sessions de la Paix, Montréal, February 11, 1983 (unreported).

However, despite the deliberate and serious pollution, the court held that it was not mischief according to section 387 of the *Criminal Code*. It was so held because mischief had not been committed against the property "of another," and that there was therefore no victim. Since the company which owned the land into which the contaminants were illegally poured was itself a knowing accomplice to the damage it suffered, it was not a victim. The waste recycling company had indeed seriously damaged by pollution another's property, but that "other" was in effect an accomplice to the conduct.

The judge who decided this case greatly regretted not being able to convict the accused, and strongly reprimanded the company which owned the property for being unconcerned about environmental consequences, taking no precautions and then lying to the Ministry of the Environment about its conduct. However, because the Crown had not proved its case according to the terms of the mischief offence, the real victims in this instance, the environment and those people who, at some point in the future, would be exposed to resulting health hazards were left unprotected and uncompensated, and the conduct of their "assailants" went unpunished and unrepudiated. In his ruling, the judge implicitly pointed to the inherent limitation of the mischief offence used for pollution offences when he noted:

> [TRANSLATION]
> This led the court at the time to ask the Crown whether there was perhaps not some way of calling it mischief against society in general or against persons so far unknown.[44]

(2) The Commission's Proposals for Mischief

In Working Paper 31, entitled *Damage to Property: Vandalism*,[45] the Commission proposed a major restructuring of the *Criminal Code*'s mischief section (along with the whole of Part IX). Our next question is whether those proposals would provide the revisions needed clearly and effectively to prohibit crimes against the environment. Our response is that such a goal was neither the intention behind those proposals, nor is it the result. Those recommendations are intended rather to simplify the present confusion and overlap in the form and substance of Part IX mainly in order to focus directly and exclusively on the main value underlined in the mischief offence — *respect for the property of others*. However, as already emphasized, the value at stake in our proposed crime against the environment is something very different — that of *a safe environment*. A brief look at four of the proposals in the *Vandalism* Paper will illustrate why the revised mischief offence, to be known as vandalism, would not be an appropriate vehicle for pollution offences in which property is not at issue.

One of that Paper's proposals is that the new offence of vandalism should no longer cover *risks to safety*, but only conduct which damages, destroys or renders

---

44. *Id.*, p. 22.

45. Law Reform Commission of Canada, *Damage to Property: Vandalism*, [Working Paper 31] (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984).

property useless.[46] Conduct which "renders property dangerous," according to paragraph 387(1)(*b*), would not be covered in the revised vandalism section. That would also apply to risks to the safety of others caused by damage to one's own property. All of this is consistent with the goal of putting the focus on respect for the *property* of others. However, in some instances of environmental pollution, there *will* (as a result) be harm or risk to the natural environment, the property of others and (also as a result) directly or indirectly to the health and safety of people. For pollution offences, it would be artificial to make the same hard and fast distinctions as we made regarding vandalism.

A second, related recommendation made in the *Vandalism* Working Paper is that the offence should more sharply focus on, and be restricted to, conduct *affecting the property of others*.[47] It would exclude, for example, fraudulent destruction of one's own property (best dealt with under the rules of fraud), and would exclude *risks* to other property created by acts directed at one's own property (best dealt with by a more general offence covering all activities creating risks to property). However, by the scope of vandalism being restricted exclusively to the *property of others* (as it should), conduct which for example seriously contaminates one's own land, thereby creating serious health risks for others, would not fall within the scope of vandalism. As well, given the fact that the most serious aspect of some pollution conduct is the *risks* it creates, an offence which excludes the dimension of risk is correspondingly less suited as the vehicle to prohibit and sanction crimes against the environment.

A third proposal regarding the new offence of vandalism is that it should only apply when the damage to another's property is one "without the other's consent."[48] It presumes, of course, that the damage can be confined to that other person's property. That being so, only that other person is the victim and should be entitled to consent. However, in cases of seriously harmful pollution damage it is often otherwise. The owner of land may allow another to pollute his land, but the owner's consent cannot be assumed to include the consent of other potential and unknowing victims whose health or other interests might be put at risk by that pollution.

An important aspect of a fourth proposal made in the *Vandalism* Working Paper is quite consistent with environmental concerns. It is that the distinction between private and public property be abolished with reference to the offence of vandalism.[49] The present mischief offence promotes respect for both, but imposes a higher penalty for mischief against public property than against private property. The Commission noted that this distinction is now blurred in modern society, given the interaction between public and private sectors, and the pervasiveness of government activity. However, for crimes against the environment there is a still more fundamental reason for the abolition of that distinction. From this perspective, the essential consideration is *not the proprietary interest at all*, but the nature and fragility of the resource in question.

---

46. *Id.*, Recommendation 1, p. 31.
47. *Id.*, Recommendation 3, p. 35.
48. *Id.*, Recommendation 8, p. 38.
49. *Id.*, Recommendation 5, p. 37.

D. Dangerous Substances (Sections 77 to 79)

At first sight, the conduct prohibited by these sections appears to make it a suitable provision under which to prosecute some environmental crimes. After all, as well as substances manufactured specifically as explosives (for example, dynamite and ammunition), some liquids or gases can *become* explosive if transported, stored or disposed of wrongly or negligently. As well, sections 77 and 78 describe the offence explicitly in the terms of a breach of the duty to use reasonable care in dealing with explosives, a clear indication that the *Criminal Code* considers the legal duties of those so involved to be of a very high order.

However, two questions arise. The first is whether the offence is really directed to the protection of the environment. The second is whether the scope of this offence extends to the inclusion of that wider meaning of "explosive substance."

To the first question, the answer must be in the negative — the scope of the offence in its present form includes death, risk of death, bodily injury or damage to property. While serious harm to an element of the natural environment is not excluded, it is clearly not the prohibited conduct of direct and major interest.

To the second question, the answer must also be in the negative. Both the wording of the offence and relevant case-law suggest that applying it to substances other than explosives in the strict sense would be stretching its meaning and scope well beyond what was intended. "Explosive substances" appears to mean exactly what it says — substances made to be explosives. All prosecutions to date under this offence have involved explosives strictly speaking, especially dynamite.

An example is a 1907 decision involving the negligent transportation of dynamite.[50] A railway car containing dynamite exploded, killing two people and injuring forty others. That case is illustrative of several points relevant to the concerns of this Paper. First of all, it provides an example of a prosecution under the *Code* being the preferred response to the negligent transportation of a dangerous substance, even though an appropriate regulatory statute existed. In this case, a grand jury preferred an indictment against the railway and charged it under the *Criminal Code* with both nuisance and carrying explosives without adequate precautions. On conviction, the railway was fined $25,000, whereas under the *Railway Act*[51] the maximum fine could have been only $500.

Another conclusion this decision permits is that since the *Code* already imposes such a strict duty and severe penalty for offences involving explosives such as dynamite, it would be legitimate and reasonable for conduct involving other substances equally or more dangerous to the environment and human health to attract similar or more onerous prohibition and criminal liability in the *Criminal Code*.

---

50. *R.* v. *Michigan Central Railway* (1907), 10 O.W.R. 660.

51. *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2.

These sections could, of course, be revised to include a prohibition of conduct seriously damaging or endangering the environment by means of explosive substances, the latter explicitly expanded to include explosives in the wider sense. However, given that there are many activities and substances dangerous to the environment and health other than explosives, it would in our view complicate matters and blunt the impact for the protection of environmental quality if each "kind" of environmentally hazardous substance or activity would have its own distinct *Code* offence. It would appear preferable to have one general offence prohibiting serious environmental pollution, without reference to specific substances or detailed activities.

E. Offensive Volatile Substances (Section 174)

It has been suggested that an offender commiting certain forms of air pollution might fit within the definition of paragraph 174(*a*), everyone having "... in his possession in a public place, or who deposits, throws or injects ... an offensive volatile substance that is likely to alarm, inconvenience, discommode or cause discomfort to any person or to cause damage to property ...." However, the full text of this section makes such an interpretation unlikely. The offence is clearly directed against creating disturbances in public places by means of stink-bombs, tear-gas and so forth. Public peace and property are clearly the interests or values being protected.

F. Causing Disturbance (Section 171)

In principle, this section could be used to prohibit *noise* pollution, in view of paragraph 171(1)(*d*), which makes it a summary offence to disturb "... the peace and quiet of the occupants of a dwelling-house by discharging firearms or other disorderly conduct in a public place ...."

However, careful consideration of the wording and context of the whole offence would reveal no real support for such an extension. In fact, the thrust of the offence is to prohibit disturbances between neighbours, confirmed by the references to "dwelling-houses," the reference to evidence provided by a peace officer, to fighting, screaming, being drunk, loitering and so forth. Not surprisingly therefore, the offence in practice has only served as the basis for prosecutions of rowdy behaviour by individuals affecting those in the immediate neighbourhood. While noise "pollution" caused by industrial activity could possibly fit into that designation, one could not say that is the kind of activity primarily or explicitly prohibited.

As with most of the other *Code* offences considered, this one as well is not environment-centred. It is the peace and quiet of the "occupants of a dwelling-house" which is at issue here, not the environment itself. Given that noise pollution as such is not in reality an offence against the environment, but against the comfort and convenience of people, it should not fit within the scope of the crimes against the environment envisaged in this Working Paper.

G. Offences against Animals (Sections 400 to 403)

Animal life is obviously a major and essential element of the natural environment and therefore seriously harmful or endangering conduct towards wildlife of all kinds could be prohibited by the *Criminal Code*, especially if there are serious implications for human life and health. But sections 400 to 403 of the present *Code* have somewhat other purposes. Those sections prohibit two important types of conduct, namely injuring or endangering cattle and other animals insofar as they are the *property* of others (sections 400 and 401), and *cruelty* to (mainly domestic or captive) animals (sections 402 and 403).

However, a third goal and value is not addressed by these sections, namely, the preservation and protection of wildlife from serious harm and danger. Within this category, two types of serious harm may be appropriate for prohibition by the *Code*. One would be damage or destruction which causes or risks serious ecological destruction. An example would be the decimation (by a form of pollution, for example) in a particular area, of a species of wildlife needed by other desirable forms of life for their survival. Another related type of conduct could be that which causes or risks the complete extinction of a species of wildlife. Serious harm or risk to an *individual* wild animal should not normally merit prohibition by the *Code*. A major reason for so concluding is that at certain times, and under certain conditions, it is presently legal to hunt and kill a specified number of some species.

In our view, only this third goal and value merits inclusion within new offences against the environment. The other two (important) goals do not really fit within environmental concerns. Injuring and endangering cattle or other (domestic) animals insofar as they are someone else's property, according to sections 400 and 401, is something other than the conduct or focus of interest to us here. In those sections, the goal is primarily to protect animals insofar as they are the property of others, making such harmful or endangering conduct a form of mischief. Cruelty to animals according to sections 402 and 403 is undeniably related to our concern, yet is not quite the same thing. The eight summary offences in these sections in most cases assume it is the *owner* who will commit them against his own animals. They include: inflicting unnecessary pain; failing to provide adequate food and shelter; administering poison; promoting trap-shooting; keeping a cock-pit for fighting birds.

In the *Vandalism* Working Paper, the Commission recommended that those offences against domesticated animals belonging to others (sections 400 and 401) will be adequately covered by the proposed offence of vandalism. Since vandalism is an offence against the property of others, these offences against animals as property should not need separate sections. As for the offences of cruelty to animals in captivity, it was proposed that they be contained in a separate part of the *Code*, not yet specified. It is now proposed that only offences against animals which cause or risk serious ecological disruption or the extinction of a species of wildlife should be included in the prohibited conduct of new *Code* sections dealing with crimes against the environment.

III. Pollution As Crime in Other Countries

In view of the foregoing it is reasonable to conclude that existing *Code* offences do not effectively encompass serious pollution, and could not be revised to do so in a manner which would highlight the importance of a safe environment; nor could they be revised without diffusing the present goals and purposes of those offences. A separate and newly formulated *Code* offence therefore appears to be justified and needed. Such a course of action may be thought by some to be without precedent anywhere in the world, but that is not in fact the case. A number of jurisdictions have already criminalized and added to their criminal codes new and explicit prohibitions of the most serious instances and forms of environmental pollution. As well, the formulations of those offences contain elements similar to those proposed in this Working Paper. In very summary form we will indicate below the precedents to be found in the United States, Germany, Japan and the Council of Europe.

A. United States

A new criminal code prohibition incorporating many of the needed elements of a crime against the environment was proposed already in 1971 by the United States National Commission on Reform of Federal Criminal Law.[52] The offence was titled "Release of Destructive Forces." Subsequently the American Law Institute proposed a similar offence for its *Model Penal Code*, an offence titled, "Causing or Risking Catastrophe."[53] Although not exclusively a pollution offence in the strict sense, it does include various forms of pollution conduct in its prohibitions. In effect this offence represents the introduction of a quite new concept into Anglo-American law, that of creating "common dangers." It is a concept based largely on European legislation (namely: Swiss, Danish, German and Soviet).[54] Up to 1980, at least ten American states had enacted or proposed legislation for their criminal codes similar to the "Causing or Risking Catastrophe" section of the *Model Penal Code*. Section 220.2(3)(*a*) provides as follows:

> *Causing or Risking Catastrophe*
>
> (1) *Causing Catastrophe*. A person who causes a catastrophe by explosion, fire, flood, avalanche, collapse of building, release of poison gas, radioactive material or other harmful or destructive force or substance, or by any other means of causing potentially widespread injury or damage, commits a felony of the second degree if he does so purposely or knowingly, or a felony of the third degree if he does so recklessly.

52. U.S. National Commission on Reform of Federal Criminal Law, *Final Report: A Proposed New Federal Criminal Code* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971). See section 1704, "Release of Destructive Forces."

53. See American Law Institute, *Model Penal Code and Commentaries* (Philadelphia: ALI, 1980), Part II, vol. I, s. 220.2, p. 35.

54. *Id.*, note 1, p. 36.

(2) *Risking Catastrophe*. A person is guilty of a misdemeanor if he recklessly creates a risk of catastrophe in the employment of fire, explosives or other dangerous means listed in Subsection (1).

(3) *Failure to Prevent Catastrophe*. A person who knowingly or recklessly fails to take reasonable measures to prevent or mitigate a catastrophe commits a misdemeanor if:

(a) he knows that he is under an official, contractual or other legal duty to take such measures; or

(b) he did or assented to the act causing or threatening the catastrophe.

A comment in the *Model Penal Code* following the above section states that the word "catastrophe" means mishaps of "disastrous extent," affecting directly or indirectly the safety or property of many people. It goes on to point out that various states have attempted to be more specific. Maine and Vermont, for example, define "catastrophe" as "death or serious bodily injury to ten or more persons or substantial damage to five or more structures."[55]

While we would not endorse all the elements of the National Commission's proposed offence (for instance, the inclusion of property damage and personal injury in the same prohibition), it does contain many positive features similar to those which have been the focus of this Paper. Among them are the following:

(a) it prohibits the most serious forms of environmental harm and danger;

(b) the language explicitly encompasses pollution activity;

(c) it is generally worded in its formulation, but sufficiently specific to make clear what is encompassed by the offence;

(d) injury to persons is one of the interests in mind and one of the tests of the seriousness of the offence;

(e) it requires a mental element, "knowingly or recklessly" (although we disagree with its noninclusion of "negligently");

(f) it includes within the offence not just causing catastrophe, but also risking and failing to prevent it, thereby explicitly extending the scope of the offence to endangering and to omissions;

(g) it refers to various sources of legal duties beyond and outside the section itself or the *Model Penal Code* (see *Model Penal Code*, section 220.2 (3)(*a*) above).

55. *Ibid*.

B. Germany

The vast majority of pollution-related offences in Germany are not criminal but administrative in nature.[56] However, the federal government of Germany introduced a Bill in 1978 entitled "An Act to Combat Environmental Criminality," subsequently enacted, comprising a number of new sections to be added to its Criminal Code.[57] Included in the additions are new sections (sections 324 to 329) specifically prohibiting (intentionally or negligently, by act or omission): pollution of water; air and noise pollution; unauthorized removal of hazardous wastes; unauthorized operating of nuclear and other pollution-producing facilities; unauthorized handling of nuclear fuels; endangerment of areas in need of protection. Section 330 is entitled "Grave Endangerment of the Environment," and reads in part as follows:

> (1) Whoever,
>
> 1. commits an offence under [sections 324-329],
>
> 2. without authorization,
>
> (a) alters the natural composition of the air detrimentally,
>
> (b) causes considerable noise or vibration in operating a facility,
>
> (c) releases ionizing radiation,
>
> 3. operates a pipeline facility to transport hazardous substances ... without authorization ... or in violation of an enforceable prohibition, regulation or condition issued to prevent harmful environmental effects...,
>
> 4. transports, ships, packs, loads or unloads, receives or entrusts to others nuclear fuels, other radioactive substances, explosive substances or other hazardous goods ... without the required authorization or licence or in violation of an enforceable prohibition ... and thereby endangers the life or limbs of another third party, objects of significant value, the public water supply ... shall be punished with a term of imprisonment of three months to five years ....
>
> (2) Whoever,
>
> 1. impairs a body of water or soil used for agricultural, forestry or gardening purposes ... or,
>
> 2. impairs components of the environment of considerable ecological importance in such way that the impairment cannot be repaired at all, can be repaired only with extreme difficulty or only after a long period, ...
>
> (3) The attempt shall be punishable, ...

---

56. See, on the use of criminal law in the environmental context and the relationship of criminal and administrative law regarding pollution offences: Klaus Tiedemann, *Die Neuordnung des Umweltstrafrechts* (The Reorganization of Environmental Law) (New York: Walter de Gruyter, 1980); Ludwig Weber, "The German Ordnungswidrigkeitengesetz," unpublished Paper prepared for the Law Reform Commission of Canada in 1982; Heather Mitchell, "Toxic Crimes: Criminal Law Sanctions for Environmental Offences in Europe, Japan and the United States," unpublished Paper prepared for the Law Reform Commission of Canada in 1984.

57. Bundestags - Drucksache 8/2382 (Lower House Publication 8/2382).

(4) In particularly grave cases the punishment shall be a term of imprisonment from six months to ten years. As a rule, a case is particularly grave if through the offence the offender,

1. endangers the life or limb of a large number of people, or

2. causes the death of or grave injury to a person through carelessness ....

The German criminalization and codification of environmental pollution contains a number of elements similar to those we have emphasized. Among them are these:

(a) it explicitly brings within the scope of criminal law the most serious offences against the environment;

(b) at the same time it depends upon the norms and particulars of environmental statutes in that the conduct must be "without authorization";

(c) although the criminal prohibitions directly protect ecological interests, the gravity of a crime against the environment is largely determined by the degree of harm or risk to human life and health;

(d) it includes not just causing harm, but also endangering;

(e) it provides severe penalties for those convicted, including prison terms.

C. Japan

Japan, as well, has criminalized serious environmental pollution, and puts a very strong emphasis in these offences on the protection of human health. The title of the relevant legislation is "Law for the Punishment of Crimes Relating to the Environmental Pollution which Adversely Affects the Health of Persons."[58] It reads in part:

Article 1 (Purpose of this law)

The purpose of this law is to contribute to the prevention of environmental pollution adversely affecting the health of persons, in combination with the control measures based upon other laws or ordinances designed to prevent such pollution, by punishing those acts, etc., which cause such pollution in the conduct of business activities.

Article 2 (Crime with intent)

1. A person who knowingly endangers the lives or health of the public by discharging those substances which adversely affect the health of persons ... in the conduct of activities of industrial plants or places of business shall be punished with prison labour for not more than three years or a fine not exceeding three million yen.

2. A person who as the result of the offence mentioned in the preceding paragraph caused the death or bodily injury of another shall be punished by imprisonment with prison labour for not more than seven years or a fine not exceeding five million yen.

58. Law No. 142 of 1970.

Article 3 (Crime by negligence)

1. A person who through failure to exercise necessary care in the operation of his business, endangers the lives or health of the public by discharging those substances which adversely affect the health of persons ... shall be punished by imprisonment with or without prison labour for not more than two years or a fine not exceeding two million yen.

2. A person who, as the result of the offence mentioned in the preceding paragraph, causes the death or bodily injury of another shall be punished by imprisonment with or without prison labour for not more than five years or a fine not exceeding three million yen.

Article 4 (Concurrent punishment)

In case the representative of a corporation, or the proxy, employee or worker of a corporation or of an individual commits any of the offences mentioned in the preceding two Articles, in connection with the business of the corporation or individual, not only the violator shall be punished but the corporation or individual shall be punished by fines prescribed in the Articles concerned.

The criminalization in Japan of some environmental offences emphasizes a number of points supportive of those we have stressed in this Working Paper:

(a) in prohibiting serious environmental pollution, it gives priority to the protection of the lives and health of the public affected by pollution;

(b) the purpose of the criminalization is expressly that of prevention;

(c) the required mental element is expressly stated to be intent or negligence;

(d) it expressly affirms that the criminal prohibition is to be applied "in combination with the control measures based upon other laws or ordinances ...";

(e) it prohibits both causing harm and endangering;

(f) it provides severe penalties for those convicted, including imprisonment.

D. Council of Europe

In 1977 the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a resolution entitled "On the Contribution of Criminal Law to the Protection of the Environment."[59] Among the provisions of that resolution are these excerpts supportive of our own concerns in this Working Paper:

The Committee of Ministers,

Considering that various aspects of present-day life, especially industrial development, entail a degree of pollution which is particularly dangerous to the community;

---

59. Resolution 77(28), "On the Contribution of Criminal Law to the Protection of the Environment," adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on September 28, 1977, at the 27th meeting of the Ministers' Deputies.

Considering that the health of human beings, animals and plants ... must be protected by all possible means;

Considering that while recourse to the criminal law in this field should be a last resort, nevertheless use must be made of it when other measures are not observed or are ineffective or inadequate;
Considering that it is in the interests of the member states of the Council of Europe to develop a common policy directed towards effective protection of the environment,

...

Recommends [the adoption of] one or more of the measures proposed, ... These measures might be the following:

1. examination of criminal penalties for damage to the environment ...;

...

3. examination of the advisability of criminalising acts and omissions which culpably (intentionally or negligently) expose the life or health of human beings or property of substantial value to potential danger;

...

Draws attention to the advantages which certain member states may derive from gradually compiling in a single collection in particular the criminal provisions relating to environmental protection with a view to:

(a) subsequent consolidation at a national level, e.g. by codification, of the entire legislation on the environment ....

IV. Conclusions

1. The existing *Code* prohibitions examined do not directly and explicitly prohibit seriously harming or endangering the natural environment. They have as their direct objects quite different conduct and the direct interests in mind are those of property or life and bodily integrity.

2. In principle, one or another of those existing *Code* prohibitions could be revised to accommodate environmental pollution. But given the many considerations specific to crimes against the environment, such revisions would require "major surgery" and result in *Code* sections with too many very different goals. To change existing prohibitions to incorporate the many factors and priorities underlined in this Paper would blunt the present legitimate objects of those offences. At the same time it would make impossible a strong and sharply focused affirmation of the priority criminal law should give to the fundamental value at stake — a safe environment.

3. Environmental quality is a value so fundamental, unique and threatened, that very seriously to harm or endanger it merits express prohibition in a new and distinct offence we have labelled a "crime against the environment." To conclude thusly implies the addition of a third category, "offences against the environment," to the two major categories of offences in the present *Criminal Code*: "offences against persons," and "offences against property."

CHAPTER THREE

Recommendations

What follows is a series of recommendations based upon the various analyses and conclusions of this Working Paper. They are formulated in individual and general propositions rather than in the legislative form of a *Code* offence in order to invite comment on the major elements and goals of the new offence being proposed. In our view, it would be premature at this stage of the consultation to draft and propose actual *Code* sections. That drafting awaits the final Report to Parliament on this issue, a Report which will be finalized largely in the light of consultations on this Working Paper.

A New Offence

1. That a new and distinct *Criminal Code* offence be added to the *Code*, that of a "crime against the environment."

2. That the role and justification for this offence be that of repudiating and deterring conduct which seriously compromises a fundamental societal value and right, that of a safe environment or the right to a reasonable level of environmental quality.

3. That the protection of the environment for its own sake in the absence of identifiable human values, rights or interests, should not be an object of this new *Code* offence.

4. That this new offence should be formulated in general terms as regards substances, contaminants, emission standards and range of activities which fall within its scope, not limiting its present and future applicability by excessive specificity and detail.

Nature and Scope

5. That the general range of activities which *Code* offences against the environment should expressly prohibit would be conduct which seriously damages or endangers the environment:

(a) by means of direct physical acts; or

(b) in the course of the manufacture, transportation, use, storage or disposal of any hazardous or potentially hazardous goods, wastes or other contaminants.

6. That the scope of the offences against the environment should extend to:

(a) environmental pollution which

(i) seriously and directly damages the quality of the environment, or

(ii) seriously and directly endangers the quality of the environment;

(b) in either case listed in (a), unauthorized conduct, normally involving as a necessary condition a serious and dramatic breach of a federal or provincial statutory prohibition or standard;

(c) in either case listed in (a), conduct for which there is no overriding social utility which could result in otherwise seriously harmful or endangering pollution being minor in nature or even tolerable and justifiable;

(d) especially environmental pollution which thereby seriously harms or endangers human life or health;

(e) not only immediate and known harms and dangers to human life and health, but also those which are likely to result in the foreseeable future;

(f) only by express exception, that environmental pollution which deprives others of the use and enjoyment of one or more elements of the natural environment, causing very serious consequences although resulting in no serious harm or danger to human life or health; such instances would be in the nature of "catastrophes," an example being the loss of livelihood of an entire community as a result of pollution.

Excluded from the scope of this offence should be environmental pollution which damages, destroys or endangers private property, without harming or endangering human life and health.

The Mental Element

7. That the mental element required for a crime against the environment should be intention, recklessness or negligence.

8. That the degree of negligence required for criminal liability should be that which falls well below the standard of reasonable care required for ordinary or civil negligence.

9. Whereas intentional or reckless pollution could by exception incur criminal liability under this new *Code* offence even in the absence of harm or danger to human health, negligently harming or endangering the environment should only incur such liability if the pollution causes or risks death or bodily injury.

Omissions

10. That *Criminal Code* offences against the environment should prohibit not only acts which seriously harm or endanger the environment, but also harmful or endangering omissions.

11. That omissions should be included in these *Code* prohibitions by means of a specific duty to take reasonable care to prevent or mitigate grave environmental damage, destruction or danger when one has created the danger or has control over it.

12. That the greater the dependence of the public and the greater the dangers to the environment and health created by the activities of individuals or groups, the stricter and more onerous should be their duty to ensure environmental safety.

13. That for this offence, the "duties imposed by law," the omission of which could incur criminal liability, should consist both of the duties attached to the specific *Code* offences, and the duties imposed by federal and provincial environmental statutes; the flagrant and dramatic violation of the latter duties would be a necessary condition of criminal liability for omission.

Proving the Offence

14. That procedural reforms such as reverse onus or prosecutorial discovery of the accused may not be justified for these offences since they may violate the rights of the accused; nor would such reforms be necessary for the successful prosecution of at least the most serious and flagrant environmental offences, despite technical complexities, scientific debates and the problems and burden of proof.

Using the Jury

15. That the jury trial may well be the ideal and normal vehicle for determining whether or not an accused's pollution of the environment was so gross, so far beyond what was authorized, and so lacking in social utility relative to the harm caused or risked, that it merits repudiation as a crime against the environment.

16. That if the jury trial becomes the normal form for prosecutions under this new *Code* offence:

(a) the accused would have a right to a jury trial, and the Crown would be able to require a jury trial even when an accused elects to be tried by a judge alone;

(b) only in the event that both the accused elects and the Crown consents to trial by judge alone would a jury not be involved.

APPENDIX I

Relevant Law Reform Commission of Canada Papers

I. Reports to Parliament

— *Our Criminal Law*, Report 3, 1976
— *The Jury*, Report 16, 1982
— *Disclosure by the Prosecution*, Report 22, 1984

II. Working Papers

— *The Meaning of Guilt: Strict Liability*, Working Paper 2, 1974
— *Discovery*, Working Paper 4, 1974
— *Limits of Criminal Law: Obscenity: A Test Case*, Working Paper 10, 1975
— *Criminal Responsibility for Group Action*, Working Paper 16, 1975
— *The Jury in Criminal Trials*, Working Paper 27, 1980
— *The General Part: Liability and Defences*, Working Paper 29, 1982
— *Damage to Property: Vandalism*, Working Paper 31, 1984
— "Omissions, Negligence and Endangering," draft Working Paper in progress, 1985

III. Published Protection of Life Series Study Papers

— T.F. Schrecker, *Political Economy of Environmental Hazards*, 1984
— J.Z. Swaigen and G. Bunt, *Sentencing in Environmental Cases*, 1985

IV. Unpublished Protection of Life Series Background Papers

[Available for consultation in the Commission library, 8th Floor, 130 Albert St., Ottawa]

— B. Freedman, "Toward Consensus in Regulating Risks in Society: A Study of Issues and Methods," 1983

— S. Tanner, "Selected Environmental Statutes," 1984
— H. Mitchell, "Toxic Crimes: Criminal Law Sanctions for Environmental Offences in Europe, Japan and the United States," 1984
— M.E. Hatherly, "Constitutional Jurisdiction in Relation to Environmental Law," 1984

V. Protection of Life Project Working Papers in Progress

— "Policing Pollution: The Enforcement of Environmental Legislation"
— "Workplace Pollution"
— "Consumer Product Pollution"

APPENDIX II

Partial List of Those Consulted

By reading and commenting on earlier drafts, or in other ways, those listed below were of great assistance to the Commission in formulating the analyses and tentative recommendations of this Working Paper. We are very grateful to them for the time and effort they freely donated.

Those consulted and identified below do not necessarily agree with all the positions adopted in this Paper. Those named were consulted in their private capacity, not as representatives of their employers or other groups to which they may belong.

Judge R.M. Bourassa, Territorial Court, Yellowknife, N.W.T.

Mr. J. Castrilli, Barrister and Solicitor, Toronto

Mr. S. Cohen, Department of Justice, Ottawa

Mr. G.M. Cornwall, Environment Canada, Ottawa

Mr. A. Crerar, Environment Council of Alberta

Ms. L. Duncan, Environmental Law Centre, Alberta

Prof. P. Elder, Faculty of Environmental Design, University of Calgary

Prof. R. Franson, Faculty of Law, University of British Columbia

Mr. B. Free, Environment Council of Alberta

Dr. B. Freedman, Westminster Institute for Ethics and Human Values, London, Ontario

Mr. M. Frost, Environmental Council, Canadian Pulp and Paper Association, Montréal

Mr. N. Gwyn, Federal Statutes Compliance Project, Ottawa

Mr. I.W.E. Harris, Polysar Ltd., Sarnia, Ontario

Prof. M. Hatherly, Faculty of Law, University of New Brunswick

Prof. K. Hawkins, Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, Oxford, England

Ms. D. Henley, Environment Canada, Ottawa

Mr. P.M. Higgins, Environment Canada, Ottawa

Mr. R.B. Hyslop, Department of Justice, Newfoundland

Judge S. Johnson, Provincial Court, British Columbia

Ms. M. Kansky, West Coast Environmental Law Association, Vancouver

Dr. E. Levy, Department of Philosophy, University of British Columbia

Mr. J. Lilley, Environment Council of Alberta

Mr. J. MacLatchy, Environment Canada, Ottawa

Ms. L. McCaffrey, Q.C., Ministry of the Environment, Ontario

Ms. B. McGregor, Saskatchewan Environment, Regina

Prof. J. McLaren, Faculty of Law, University of Calgary

Ms. H. Mitchell, Barrister and Solicitor, Toronto

Mr. D. Montgomery, Canadian Manufacturers' Association, Ottawa

Mr. J. Piette, Ministère de la protection de l'environnement, Québec

Mr. M. Prabhu, Department of Justice, Ottawa

Prof. M. Rankin, Faculty of Law, University of Victoria

Mr. F. Reilly, Senior Legal Officer, INCO Ltd., Toronto

Mr. C.D. Robertson, Federal Environmental Assessment Review Office, Ottawa

Mr. T. Schrecker, Consultant, Peterborough, Ontario

Ms. C. Starrs, Environment Canada, Ottawa

Mr. J.Z. Swaigen, Ministry of the Environment, Ontario

Ms. S. Tanner, Transport Canada, Ottawa

Prof. D. Thompson, Faculty of Environmental Design, University of Calgary

Prof. K. Tiedemann, University of Freiburg, Germany

Prof. H. Versteeg, Faculty of Law, University of New Brunswick

Ms. T. Vigod, Canadian Environmental Law Association, Toronto

The preceding list does not include the names of the five consultation groups established to consider the Commission's criminal law Working Papers and Reports, groups with whom we meet on a regular and continuing basis. The five groups are comprised of: judges; defence lawyers nominated by the Canadian Bar Association; law teachers selected by the Canadian Association of Law Teachers; representatives of the Attorneys General or Justice Departments of the federal and provincial governments; and a group of chiefs of police. They too were most helpful and constructive in their advice. The names of the members of these groups are provided in the Commission's Annual Reports.

Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

Rapports au Parlement

1. *La preuve* (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal** (13 avril 1976)
6. *Le droit de la famille** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche** (19 mai 1976)
8. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada** (19 déc. 1977)
9. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers** (23 fév. 1978)
10. *Les infractions sexuelles** (29 nov. 1978)
11. *Le chèque** (8 mars 1979)
12. *Le vol et la fraude** (16 mars 1979)
13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête* (18 avril 1980)
14. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale** (25 avril 1980)
15. *Les critères de détermination de la mort* (8 avril 1981)
16. *Le jury* (28 juill. 1982)
17. *L'outrage au tribunal** (18 août 1982)
18. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* (16 déc. 1982)
19. *Le mandat de main-forte et le télémandat* (22 juill. 1983)
20. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement* (11 oct. 1983)
21. *Les méthodes d'investigation scientifiques l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules* (10 nov. 1983)
22. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
23. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
24. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
25. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
26. *Les organismes administratifs autonomes — Un cadre pour la prise de décisions* (23 oct. 1985)

Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence** (1974)
4. *La communication de la preuve** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation** (1974)
6. *L'amende** (1974)
7. *La déjudiciarisation** (1975)
8. *Les biens des époux** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité** (1975)
11. *Emprisonnement — Libération** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien** (1975)
13. *Le divorce** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions* (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit* (1978)
22. *Infractions sexuelles** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux* (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes* (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel* (1980)
27. *Le jury en droit pénal** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement* (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects* (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1985)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale* (1985)
41. *L'arrestation* (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir le catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

* Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

LES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

© Commission de réforme du droit du Canada 1985
N° de catalogue J32-1/44-1985
ISBN 0-662-53990-7

Commission de réforme
du droit du Canada

Document de travail 44

LES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT

1985

Avis

Ce document de travail présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. Son opinion définitive sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président
M^e^ Gilles Létourneau, vice-président*
M^e^ Louise Lemelin, c.r., commissaire
M^e^ Joseph Maingot, c.r., commissaire
M^e^ John Frecker, commissaire*

Secrétaire par intérim

Harold J. Levy, LL.B., LL.M.

Coordonnateur de la section de recherche sur la protection de la vie et conseiller principal

Edward W. Keyserlingk, B.A., B.Th., L.Th., L.S.S., LL.M., Ph.D.

Conseillers

Joseph Gilhooly, B.A., M.A.
Lynne Huestis, B.A., LL.B.
Marie Tremblay, LL.B.

* N'était pas membre de la Commission lorsque le présent document a été approuvé.

Table des matières

INTRODUCTION : Contexte, portée et objet 1

CHAPITRE UN : L'application des critères de la criminalité à la pollution de l'environnement 9

I. La violation d'une valeur fondamentale : un environnement sûr 9

A. Les droits relatifs à l'environnement : les solutions possibles 10

B. Les préoccupations et les pressions du public 13

C. Le rôle de fiduciaire de l'État, la qualité de l'environnement et les déclarations des droits en matière d'environnement 14

D. Le passage d'une philosophie anthropocentrique à une philosophie «écocentrique» 17

E. Conclusions 18

II. L'acte gravement dommageable ou dangereux 19

A. Certaines sources de dommages et de catastrophes liées à la pollution 20

B. La latence, l'accumulation et l'écologisme 24

C. Les faiblesses de l'écologisme inconditionnel 26

1) Les virus et les maladies 27
2) La capacité d'adaptation de l'environnement 27
3) L'équilibre entre l'utilité sociale et la santé humaine 28

D. La violation flagrante des lois fédérales et provinciales 30

E. Le jury et la gravité de la pollution 32

F. Conclusions 33

III. Le critère de l'élément moral 34

A. L'échelle de gravité de la pollution 34

B. L'intention, l'insouciance et l'imprudence 36

C. La mise en danger de l'environnement 39

D. L'action, l'omission et l'obligation imposée par la loi 41

E. Conclusions 44

IV. Le critère de la mise en application : le respect des droits de l'accusé 45

A. Limites et principes 45

B. La preuve du dommage ou du danger graves 46

C. Conclusions 49

V. Le critère de l'efficacité : l'utilité véritable 49

A. La réprobation et la dissuasion 49

B. Les conditions : les probabilités de poursuites, la stigmatisation et la sévérité de la sentence 51

C. L'avantage d'une formulation générale 53

D. Conclusions 54

CHAPITRE DEUX : Le *Code criminel* actuel et les crimes contre l'environnement 57

I. Les solutions et les critères 57

II. Les infractions actuelles présentant un certain intérêt pour la protection de l'environnement 59

A. La négligence criminelle (article 202) 59

B. La nuisance publique (article 176) 60

C. Le méfait (article 387) 62

1) Le méfait actuel 62
2) Les propositions de la Commission en matière de méfait 64

D. Les substances dangereuses (articles 77 à 79) 66

E. Les «substances volatiles malfaisantes» (article 174) 67

F. Troubler la paix (article 171) 68

G. Les infractions contre les animaux (articles 400 à 403) 68

III. La répression pénale de la pollution dans d'autres pays 69

A. Les États-Unis 70

B. L'Allemagne 72

C. Le Japon 73

D. Le Conseil de l'Europe 75

IV. Conclusions 75

CHAPITRE TROIS : Recommandations 77

ANNEXE I : Documents de la Commission de réforme du droit du Canada liés au présent document de travail 81

ANNEXE II : Liste partielle des personnes consultées 83

INTRODUCTION

Contexte, portée et objet

L'élaboration du présent document de travail s'étend sur plusieurs années et de fait, il s'agit de sa quatrième version. Peu de documents de travail de la Commission ont fait l'objet d'un processus de consultation aussi important avant d'être publiés. Étant donné le caractère innovateur, urgent et parfois controversé des propositions qu'il contient, c'est à dessein que la Commission a mis autant de temps et d'efforts sur le plan de la consultation. Nous avons senti le besoin très net de vérifier nos hypothèses sérieusement et de recueillir le fruit de l'expérience et des perceptions d'un vaste éventail d'intéressés et d'experts. Parmi ceux qui ont répondu à notre appel et nous ont fait connaître leurs opinions volontairement (et souvent de façon très détaillée), on compte des juges, des membres d'associations écologiques, des membres de diverses industries et associations industrielles, des professeurs de droit et autres universitaires, des membres de divers organismes de protection de l'environnement fédéraux et provinciaux, des avocats de la défense et des fonctionnaires chargés de l'application de la loi.

Certaines des consultations ont eu lieu dans le contexte des rencontres que la Commission organise de façon régulière et continue avec les cinq groupes qui suivent de près nos travaux dans le domaine du droit pénal[1]. Mais la Commission a tenu de nombreuses autres réunions d'information et de consultation, et a diffusé largement les différentes versions du document afin de recueillir les commentaires des lecteurs à travers le pays. On trouvera à l'annexe II une liste partielle de ceux qui ont bien voulu nous faire part de leurs observations.

Les diverses formes de consultation auxquelles nous avons procédé se sont révélées un outil d'une valeur inestimable dans l'élaboration du présent document de travail. À de nombreux égards, les intéressés qui nous ont fait connaître leurs réactions aux versions antérieures du document, soit au cours des consultations, soit par écrit, semblaient souscrire à notre analyse et à nos conclusions provisoires. Malgré cela, un grand nombre des propositions qu'ils ont formulées en vue de réviser ou d'améliorer le document ont été retenues. Certes, notre recommandation d'adjoindre au *Code criminel* une nouvelle infraction sous la rubrique «Crimes contre l'environnement» n'a jamais encore fait l'unanimité. Elle a cependant reçu l'appui massif du comité consultatif des juges, du

1. Ces cinq groupes sont les suivants : un comité de juges, une délégation d'avocats de la défense désignés par l'Association du Barreau canadien, un groupe de chefs de police, un groupe de professeurs de droit choisis par l'Association canadienne des professeurs de droit, ainsi qu'un groupe de procureurs de la Couronne fédéraux et provinciaux.

groupe des professeurs de droit, ainsi que de nombreux lecteurs à qui nous avions fait parvenir un exemplaire du projet. Quant aux aspects particuliers de nos recommandations, de nombreux juges et autres intéressés se sont dits pleinement en faveur d'une formulation générale pour la nouvelle infraction (voir *infra*, chapitre Un, section V.C.), et ont convenu que la violation flagrante et importante des normes d'émission et de la législation fédérale ou provinciale en matière d'environnement devrait constituer une condition essentielle pour que la responsabilité pénale d'un accusé soit engagée aux termes du nouveau texte d'incrimination (voir *infra*, chapitre Un, section II.D.). Par ailleurs, nombreux sont ceux qui ont abondé dans notre sens pour ce qui concerne certaines réformes sur le plan de la procédure comme le renversement du fardeau de la preuve et la communication de la preuve de l'accusé, réformes qui, dans le domaine des infractions écologiques, pourraient selon nous constituer des atteintes aux droits de l'accusé (voir *infra*, chapitre Un, section IV.B.). Enfin, on a donné un appui considérable à la conclusion que nous avons formulée au chapitre Deux, suivant laquelle les infractions et prohibitions actuelles du *Code* n'interdisent pas de façon suffisamment directe et explicite les actes gravement dommageables ou dangereux pour l'environnement. On semble également s'entendre pour dire qu'il serait peu sage de tenter d'atteindre cet objectif en reprenant ces dispositions. Il serait préférable d'adopter de nouvelles dispositions sanctionnant les crimes contre l'environnement.

En réalité, le code actuel prohibe les infractions contre les personnes et les biens. Il ne contient aucune disposition ayant pour rôle direct ou explicite de protéger l'environnement lui-même. Dans le présent document de travail, la Commission exprime l'avis, arguments à l'appui, que la protection de l'environnement naturel est maintenant devenue une valeur qui, dans certains cas, devrait être sanctionnée explicitement par le *Code criminel*. Les actions et les omissions gravement dommageables ou dangereuses pour l'environnement, lorsqu'elles satisfont aux divers critères servant à déterminer ce qui constitue un crime véritable, devraient être reconnues et prohibées pour ce qu'elles sont en réalité, c'est-à-dire des crimes contre l'environnement.

C'est surtout depuis la parution du Rapport Ouimet[2], en 1969, que l'on a vu naître au Canada la volonté de procéder à la réforme du droit pénal, en vue de clarifier ses objets, de réduire sa portée et de modérer le recours à son intervention. Depuis sa création en 1970, la Commission de réforme du droit du Canada s'est employée à cette mission de clarification, de réduction et de modération. Dans toutes les études de droit pénal et les recommandations de la Commission, le même thème réapparaît constamment : la clarification et la réforme fondamentale supposent la réduction de la portée tentaculaire du droit pénal. Ainsi, dans *Notre droit pénal*, on pouvait lire ce qui suit :

> Notre recommandation principale est donc qu'à ces quatre niveaux du droit pénal, soit la portée du droit, l'imputation de la responsabilité, la procédure et le sentencing, le sens de la modération soit de rigueur[3].

---

2. Comité de la réforme pénale et correctionnelle, *Rapport — Justice pénale et correction : un lien à forger*, Ottawa, Information Canada, 1969.

3. Commission de réforme du droit du Canada, *Notre droit pénal* [Rapport 3], Ottawa, Information Canada, 1976, p. 31.

Dans le même rapport, la Commission avait proposé, ou du moins esquissé cinq critères afin de déterminer si une infraction devrait continuer d'être reconnue et prohibée à titre de crime véritable, ou être réduite à une infraction réglementaire[4]. Ainsi, une infraction ne devrait être considérée comme un crime véritable que si elle porte atteinte à une valeur fondamentale, qu'elle soit gravement dommageable, qu'elle soit commise avec l'élément moral requis, que les mesures nécessaires à la mise en application du texte d'incrimination ne contreviennent pas elles-mêmes à d'autres valeurs fondamentales, et que le fait de la considérer comme un crime ait un effet significatif en vue de prévenir les dangers qu'elle représente.

Par l'application de ces critères aux cas de pollution, on peut, de toute évidence, se prémunir contre le danger de voir *toutes* les infractions écologiques devenir des infractions criminelles. Sans doute, reste-t-il préférable de considérer la plupart des infractions de pollution comme des infractions réglementaires, dont la poursuite est réglée par les lois fédérales ou provinciales applicables en matière d'environnement. Du reste, la plupart de ces violations ne rempliraient pas tous les critères énumérés ci-dessus, puisqu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'actions ou d'omissions caractérisées par la négligence ou l'imprudence, commises dans le cours d'activités par ailleurs légitimes et n'entraînant aucun danger ni dommage graves.

Cela dit, la modération dans le recours au droit pénal n'est qu'un des aspects du mandat de la Commission, qui consiste à éliminer les anachronismes et les anomalies du droit, et à «développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent[5]». Il a toujours été clair pour la Commission que l'évolution des besoins et des perceptions de la société canadienne pourrait également exiger l'adjonction au *Code criminel* d'infractions qui n'y sont pas prohibées actuellement, du moins pas de façon directe et explicite. Les mêmes critères qui pourraient entraîner la suppression de certaines infractions du *Code*, notamment parce qu'elles ne sont plus perçues comme des menaces directes à nos valeurs fondamentales, nous amènent également à la conclusion que certaines infractions qui ne s'y trouvent pas actuellement devraient y être ajoutées. Parmi ces dernières, on compte des activités qui étaient impossibles ou imprévisibles dans le contexte social, institutionnel ou technologique de l'époque où le code actuel a été adopté. D'autre part, il pourrait s'agir d'activités qui, considérées comme légitimes à l'époque, sont maintenant perçues comme menaçant nos valeurs fondamentales. Dans le présent document de travail, nous soutenons que certains cas graves de pollution de l'environnement satisfont à ces deux critères.

Dans son rapport intitulé *Notre droit pénal*, la Commission avait reconnu qu'il pourrait être nécessaire d'ajouter de nouveaux textes au *Code criminel*, et non seulement de l'élaguer. Traitant du vol à titre de crime fondamental dans les sociétés occidentales (compte tenu de l'importance que l'on y attache à la propriété privée), la Commission avait déclaré ce qui suit :

---

4. Des critères semblables ont été proposés plus récemment par le gouvernement du Canada dans le document intitulé *Le Droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, 1982.

5. Voir la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, S.R.C. 1970, chap. 23 (1er Supp.).

> Cependant, il faut parfois changer les paradigmes. La pollution, l'épuisement des ressources, la pauvreté, le chômage, l'inflation, les conflits raciaux, le terrorisme, l'aliénation, tous ces troubles font remettre en question le caractère adéquat du paradigme pénal traditionnel[6].

Plus récemment, dans un document intitulé *Le Droit pénal dans la société canadienne*, le gouvernement canadien en est arrivé à une conclusion semblable, qui intéresse directement les infractions graves en matière de pollution :

> il ne fait aucun doute que le droit pénal constitue la seule réponse appropriée dans le cas de crimes aussi graves que le meurtre, le viol ou le vol qualifié. Nul ne prétendra sérieusement le contraire. Pour d'autres formes d'activité nouvelles, sophistiquées et possiblement dangereuses, en particulier celles des grandes entreprises, l'application du droit pénal peut être quelquefois appropriée; en effet, les citoyens dépendent de plus en plus de ces entreprises pour les aspects les plus importants de leur vie quotidienne et sont donc d'autant plus vulnérables[7].

C'est pourquoi nous posons d'emblée pour hypothèse qu'il serait simpliste et irréaliste, par rapport aux perceptions actuelles, d'affirmer qu'il y a lieu d'assigner, de façon péremptoire et définitive, un caractère réglementaire ou «quasi pénal» à *toutes* les infractions de pollution. Sur les plans des dommages et des risques causés, de l'élément moral et des valeurs menacées, la pollution de l'environnement comporte une échelle de gravité très étendue. Elle peut être sans conséquence ou encore tolérable pour peu qu'elle soit contrôlée dans une certaine mesure, eu égard aux avantages que tire la société de l'activité qui en est la cause; elle peut aussi être intolérable et être un sujet de répulsion et de réprobation pour la société. Par ailleurs, elle peut résulter d'un accident ou de la simple imprudence, mais elle peut aussi être le fruit de l'imprudence grave, de l'insouciance ou de la volonté.

Cette diversité quant aux conséquences, aux valeurs mises en péril et à la nature de l'élément moral, doit se refléter dans les mécanismes destinés à réprimer la pollution. Le présent document de travail vise les activités polluantes qui se trouvent à l'extrémité de l'échelle de gravité que nous avons décrite, c'est-à-dire celles contre lesquelles la société doit, de l'avis de la Commission, prendre les mesures de dissuasion, de réprobation et de sanction les plus énergiques possibles, mesures qui peuvent être réalisées par l'interdiction explicite de ces activités au *Code criminel*. Dans ce contexte, plusieurs problèmes demandent une solution : à partir de quel niveau, dans l'échelle de gravité, une infraction de pollution doit-elle être considérée comme un crime véritable? Quels doivent être les éléments essentiels des crimes contre l'environnement? La prohibition de ces activités répond-elle à un besoin urgent qui ne peut être comblé autrement?

Il convient de préciser d'entrée de jeu que nous n'entendons pas prétendre que l'interdiction explicite de certaines activités polluantes dans le *Code criminel* apportera, du coup, une solution à tous les problèmes que pose la pollution. De fait, il est pour ainsi dire certain que d'un point de vue pratique et à long terme, un certain nombre d'autres mécanismes de nature juridique et administrative, sous leur forme actuelle ou

6. *Op. cit. supra*, note 3, p. 21.

7. *Op. cit. supra*, note 4, p. 49.

sous une autre, seront beaucoup plus efficaces pour combattre et réduire la pollution que le recours au *Code criminel*. On pense notamment aux mécanismes de contrôle et aux stimulants, en particulier ceux qui visent la prévention et la mise en application des politiques. Force nous est de reconnaître également que la protection de l'environnement dépend moins de la réforme du droit, pénal ou autre, que de l'éducation et de la sensibilisation du public, ainsi que de l'évolution des priorités économiques et politiques.

Par ailleurs, la réforme que nous préconisons dans le présent document de travail ne vise pas à faire échec à l'application de la législation actuelle en matière d'environnement, qu'elle soit fédérale ou provinciale, ni à restreindre l'action des organismes chargés de l'application de cette législation. Bien au contraire, comme nous l'expliquerons un peu plus loin, cette réforme vise uniquement à répondre à un besoin qui, de l'avis général, ne pourrait être comblé au moyen de la législation et des mécanismes de réglementation. Et loin de vouloir limiter l'action des organismes chargés de la protection de l'environnement, la Commission estime que l'interdiction explicite, dans le *Code criminel*, de certaines actions ou omissions gravement dommageables ou dangereuses pour l'environnement mettra à la disposition de ces organismes un outil additionnel important.

Le présent document de travail est composé de trois chapitres. Dans le premier, nous appliquerons les différents critères de la criminalité[8] à certains actes de pollution gravement dommageables ou dangereux pour l'environnement, pour conclure que certains de ces actes remplissent effectivement ces critères. Nous nous efforcerons principalement d'identifier, avec la plus grande précision possible, les éléments, la portée et les limites de ce que nous appellerons les «crimes contre l'environnement».

Mais en admettant que certaines actions ou omissions polluantes doivent être considérées comme des crimes véritables et être prohibées par le *Code criminel*, il y a lieu de se demander si les dispositions actuelles du *Code* ne servent pas déjà adéquatement cette fin. Voilà la question que nous aborderons au deuxième chapitre, pour finalement répondre par la négative. Le code actuel vise avant tout à protéger la vie et la santé humaines, de même que l'intégrité des biens, mais ne sanctionne jamais de façon directe ou explicite l'atteinte portée à l'environnement naturel. Certes, la révision d'un ou de plusieurs des textes d'incrimination actuels, les nuisances et le méfait par exemple, en vue d'inclure explicitement dans la portée de ces textes les crimes contre l'environnement, reste une solution de réforme. Cela dit, nous opterions plutôt pour l'institution d'une nouvelle prohibition au sein du *Code criminel*, interdisant explicitement et exclusivement les crimes contre l'environnement. À la fin du deuxième chapitre, nous montrerons que le fait d'incriminer les actes de pollution graves et d'ajouter au *Code criminel* de nouveaux textes d'incrimination prohibant explicitement de tels actes ne constituerait pas un précédent. En effet, un certain nombre de pays l'ont déjà fait.

---

8. Dans ses premiers rapports et documents de travail, la Commission avait déjà proposé que seuls les crimes «véritables» figurent au *Code criminel*. Autrement dit, seules les infractions qui remplissent les critères appliqués au premier chapitre devraient être maintenues ou ajoutées au *Code criminel*. Voir par exemple le rapport intitulé *Notre droit pénal*, *supra*, note 3.

Au troisième chapitre, nous brosserons, sous forme de recommandations précises, un tableau des éléments essentiels des nouvelles infractions que seraient les crimes contre l'environnement. C'est à la prochaine étape des travaux de la Commission sur cette question que l'infraction pourra être formulée dans un style et une langue plus formels. Pour le moment, la Commission entend s'employer principalement à établir les limites et les éléments principaux de cette nouvelle infraction, et inviter tous les intéressés à lui faire part de leurs commentaires et de leurs critiques. Les détails et la formulation pourront mieux être réglés à la prochaine étape, à la lumière des observations reçues et d'une réflexion plus mûre de la part de la Commission.

Les versions antérieures du présent document de travail contenaient une analyse détaillée des questions de preuve que pourrait soulever la poursuite des crimes contre l'environnement. La Commission a étudié et évalué deux réformes possibles sur le plan de la procédure : le renversement du fardeau de la preuve et la communication de la preuve de l'accusé au poursuivant. Jamais nous n'avons été convaincus de l'opportunité de ces mesures, mais comme elles sont parfois proposées à titre de solutions aux problèmes de preuve, elles méritaient d'être incluses dans les versions préliminaires du document, aux fins de la consultation. Or, le processus de consultation n'a fait qu'accuser davantage les graves difficultés que poseraient ces réformes dans le contexte des infractions prévues au *Code criminel*. On a soutenu par exemple qu'étant donné la rigueur du fardeau et de la norme de preuve en matière pénale, lorsqu'un dommage ou un danger grave pour l'environnement et la santé humaine est en cause, la communication de la preuve de l'accusé au poursuivant, ainsi que le renversement de la charge de la preuve, devraient être permis. Cependant, ces deux mesures posent de graves embûches sur le plan des droits de l'accusé, surtout au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*[9]. Par ailleurs, comme les questions de la norme et du fardeau de la preuve font actuellement l'objet d'études approfondies de la part de l'une des sections de recherche en droit pénal de la Commission, il serait prématuré de les aborder de façon détaillée ou de tenter de les résoudre dans le contexte du présent document. Pour l'instant, la Commission n'est pas convaincue qu'il y a lieu de cautionner des exceptions aussi radicales sur le plan de la procédure, relativement à la nouvelle infraction proposée dans le présent document de travail. Certes, cette nouvelle infraction comportera de lourdes obligations sur le plan de la charge de la preuve, ce qui contribuera sans doute à limiter le nombre des poursuites et des condamnations. Mais il en va de même pour d'autres infractions prévues au *Code*, et cela, à notre sens, ne devrait pas empêcher sa création. Bien entendu, les choses seraient tout à fait différentes s'il s'agissait, dans le contexte de l'application de la législation réglementaire en matière civile, de déplacer le fardeau de la preuve actuel qui oblige les administrateurs et les plaignants à prouver l'existence d'un dommage, de façon que désormais, les administrés et les accusés soient tenus de démontrer qu'ils ont agi en toute sécurité. Il existe déjà des précédents à cet égard, et les arguments qui militent en faveur de l'extension du concept de renversement du fardeau de la preuve dans ces contextes méritent d'être étudiés avec soin[10].

---

9. *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, chap. 11 (R.-U.). Sur ce point, voir, *infra*, chapitre Un, section IV.

10. *Ibid.*

Pour terminer, une mise en garde s'impose. Le lecteur ne devrait pas s'attendre à trouver dans le présent document de travail les détails complets des données utilisées, des arguments présentés et des sources sur lesquelles la Commission s'est étayée. À l'instar d'autres documents de travail publiés par la Commission, celui-ci présente un caractère relativement sommaire. À de nombreux égards, il doit être mis en corrélation avec d'autres travaux de recherches et documents de travail connexes de la série de la protection de la vie et d'autres sections de recherche de la Commission. On trouvera à l'annexe I la liste des autres études et documents de la Commission qui présentent un intérêt particulier au regard du présent document de travail. Nous avons également tiré une aide précieuse de nombreuses autres sources écrites, dont seulement les plus importantes sont citées dans les renvois. Un grand nombre de personnes et de groupes nous ont fourni des conseils et des observations d'une grande valeur, le plus souvent par leurs réactions informelles aux versions antérieures du présent document; ils sont énumérés à l'annexe II.

CHAPITRE UN

L'application des critères de la criminalité à la pollution de l'environnement

Au présent chapitre, nous tenterons de répondre, dans le contexte particulier de la protection de l'environnement, à la question formulée de la façon suivante dans *Le Droit pénal dans la société canadienne* : «Existe-t-il ... certains comportements qui à l'heure actuelle ne sont pas considérés comme des infractions criminelles mais qui devraient l'être[11]?» Signalons d'emblée que ni les critères de la criminalité proposés dans *Notre droit pénal*, ni les critères semblables proposés dans *Le Droit pénal dans la société canadienne* n'étaient destinés à constituer des règles rigoureuses devant être appliquées à la lettre et de façon déterminante dans tous les cas. Ils devaient plutôt servir de points de repère; c'est pourquoi leur formulation est toujours restée relativement générale. Quoi qu'il en soit, les cinq critères généraux que nous appliquerons restent un outil précieux et durable. Abordons maintenant le premier de ces critères, la violation d'une valeur fondamentale.

I. La violation d'une valeur fondamentale : un environnement sûr

Si les critères de la criminalité énumérés ne sont pas coulés en bronze, il en va de même de la frontière, dans chaque cas, entre d'une part, la pollution de l'environnement qui, en tant qu'activité digne de la plus haute réprobation sociale, justifie l'intervention du droit pénal, et d'autre part, l'activité polluante qu'il est plus approprié et efficace de réprimer au moyen des lois de réglementation et des sanctions administratives. Les remarques suivantes, concernant la distinction entre le crime et l'infraction réglementaire ne manquent pas d'à-propos :

> Ces frontières seront forcément toujours floues; pour chaque problème particulier, pour chaque type de comportement soulevant un problème social, la détermination des frontières sera un sujet de discussion et il faudra faire appel au jugement individuel des Canadiens, en particulier à celui du législateur, à qui il appartient de décider si tel acte constitue ou non un «crime»[12].

---

11. *Op. cit. supra*, note 4, p. 51.
12. *Ibid.*

Cela dit, une autre précision s'impose. De toute évidence, les décisions du législateur et les propositions des réformateurs ne devraient pas refléter seulement les valeurs morales ou les préférences de certains individus, ou encore n'être que l'écho des pressions politiques et des perceptions du moment. Il faut plus que cela, à savoir une philosophie cohérente du droit pénal qui érigerait en priorité la question de savoir si la conduite en cause représente une violation grave de ce qui est reconnu généralement comme une valeur fondamentale de notre société et qui est moralement défendable comme tel. Or, de l'avis de la Commission, certains faits de pollution représentent effectivement la violation grave d'une valeur fondamentale et largement reconnue, valeur que nous appellerons le *droit à un environnement sûr*.

Cette valeur paraît relativement nouvelle, encore que dans la mesure où elle s'inscrit dans le prolongement d'un ensemble traditionnel et bien établi de droits et de valeurs déjà protégés par le droit pénal, son existence et ses modalités soient facilement perceptibles. Parmi les nouvelles composantes de cette valeur fondamentale, on peut sans doute compter la *qualité de la vie* et la *responsabilité* de l'être humain envers l'environnement naturel. D'autre part, les valeurs plus traditionnelles ont simplement évolué et pris une certaine ampleur pour embrasser l'environnement à titre de sujet d'intérêt et de préoccupation en soi. Font partie des valeurs fondamentales qui sous-tendent les objets et les mécanismes de protection du droit pénal, le *caractère sacré de la vie*, *l'inviolabilité et l'intégrité de la personne* et la *protection de la vie et de la santé humaines*. L'on s'entend de plus en plus pour dire que la pollution de l'environnement, sous certaines formes et à certains degrés, peut, directement ou indirectement, à court ou à long terme, être gravement dommageable ou dangereuse pour la vie et la santé humaines.

A. Les droits relatifs à l'environnement : les solutions possibles

Nous recommandons l'adjonction de crimes contre l'environnement au *Code criminel*. Afin d'étudier et de justifier cette proposition, il est indispensable de déterminer avec la plus grande précision possible les valeurs et les intérêts qui peuvent légitimement appeler la protection du droit pénal dans ce contexte. Autrement dit, un certain nombre de raisons pourraient nous inciter à vouloir incriminer les agissements gravement dommageables ou dangereux pour l'environnement. Mais ces raisons n'ont pas nécessairement toutes le même poids et les intérêts en jeu ne justifient pas tous également l'intervention du droit pénal. Le principe de la modération commande de ne pas étendre davantage la portée déjà très vaste du droit pénal sauf lorsqu'il s'agit de répondre à un besoin identifiable et justifié.

En termes très généraux, on peut identifier cinq niveaux connexes mais distincts de droits relatifs à l'environnement, que l'on pourrait souhaiter enchâsser dans la loi, et autant de types d'activités correspondantes que l'on pourrait vouloir prohiber :

(1) *Le droit d'être à l'abri des dommages ou des risques qui peuvent résulter de certains faits de pollution de l'environnement, dont les effets sont connus, prévisibles, graves et relativement immédiats.*

En fait, ce droit peut être considéré comme le prolongement et l'application particulière du droit plus général qui est déjà l'objet premier du *Code criminel* : la sécurité et l'intégrité physiques.

(2) *Le droit à un environnement de qualité raisonnable, même lorsque aucun dommage ni risque précis pour la santé ne peut, pour le moment, être imputé à une source particulière, mais qu'il apparaît que tôt ou tard, la pollution constituera une menace grave pour la vie et la santé humaines.*

Bien qu'il s'agisse ici du droit à la qualité de l'environnement, le fondement ultime n'en est pas moins, comme dans la première catégorie, la santé humaine. En revanche, contrairement à la première catégorie, la portée de ce droit irait au-delà des faits de pollution dont les effets néfastes pour la vie et la santé humaines sont connus, prévisibles et graves, pour inclure tous les cas de pollution grave de l'environnement. Les tenants de cette position soutiennent qu'à long terme, le fait d'endommager sérieusement certains éléments de l'environnement naturel, surtout lorsque le dommage est irréversible, peut constituer une atteinte grave à la santé humaine, à tout le moins celle des générations futures sinon la nôtre. Autrement dit, l'on soutient que du point de vue écologique, le dommage grave causé à l'environnement aura toujours un effet quelconque sur la santé de l'espèce humaine en général. C'est en raison de ce risque que le droit devrait prohiber directement tout fait de pollution qui est gravement dommageable ou dangereux pour la qualité de l'environnement. Il ne s'agit pas ici d'instituer des crimes sans victimes. L'on tient plutôt pour acquis qu'il y aura éventuellement des victimes dont on ne connaît tout simplement pas l'identité pour le moment, ni la nature du préjudice qu'elles subiront.

(3) *Le droit à un environnement de qualité raisonnable, droit qui est violé par les faits de pollution qui privent les citoyens de l'usage et de la jouissance de l'environnement, sans pour autant être néfastes ou dangereux pour la santé.*

Ce droit diffère des deux précédents en ce qu'il repose non pas sur la protection de la vie et de la santé humaines, mais sur l'utilisation, sous toutes ses formes, de l'environnement naturel et des ressources naturelles qui peut être entravée par la pollution, qu'il s'agisse de pollution par le bruit ou de la contamination. Ressortissant davantage au confort et au bien-être, ces considérations viseraient aussi bien une rivière souillée (mais qui n'est pas une source de danger pour la santé), que l'impossibilité d'exploiter une ressource naturelle donnée à des fins commerciales, à cause des dommages causés par la pollution. La question fondamentale qui se pose alors est celle de savoir si la portée du droit pénal doit être étendue au domaine de l'environnement afin de protéger le droit au bien-être et au confort lorsque la santé n'est pas sérieusement menacée. Certes, les droits en jeu sont importants et du reste, outre le droit pénal, d'autres branches du droit ont déjà pour fonction de protéger l'usage et la jouissance de l'environnement. Il semble néanmoins que l'intervention du *droit pénal* soit beaucoup

plus facilement justifiable lorsque les obstacles à l'usage et à la jouissance de l'environnement comportent également un risque direct ou indirect pour la santé. Ainsi, l'émission, dans l'atmosphère d'une grande ville, de quantités importantes d'agents hautement carcinogènes ou mutagènes, semble constituer, à l'égard des droits relatifs à l'environnement, une atteinte beaucoup plus grave, et éventuellement digne des sanctions du droit pénal, que l'émission de substances polluantes qui rendent une rivière impropre à la baignade mais qui n'en font pas une source de danger pour la santé.

(4) *Le droit à la protection de l'environnement dans l'intérêt exclusif de celui-ci, même lorsque les incidents de pollution n'entraînent pas de risques ou de dommages directs ou indirects pour la santé humaine, ni pour l'usage et la jouissance de la nature.*

Dans les trois catégories qui précèdent, l'accent est mis sur l'environnement *lui-même* qui devient l'objet de la protection, bien que la cible ultime soit la protection de la vie et de la santé humaines, ainsi que l'usage et la jouissance de l'environnement par l'homme. En revanche, la présente catégorie vise la protection de l'environnement *en soi*, sans égard à la santé ou au bien-être de l'espèce humaine. Dans cette optique, l'on se trouverait non pas à sanctionner les droits des citoyens en matière écologique, mais plutôt à reconnaître que l'environnement lui-même a des droits. Les effets de la pollution de l'environnement pour l'être humain deviendraient donc une question tout à fait accessoire. Par conséquent, si l'extension de la protection du droit pénal aux trois premières catégories peut être considérée comme un signe d'*évolution* (encore qu'elle soit discutable dans certains cas), l'idée de voir le droit pénal, ou même le droit en général, sanctionner purement et simplement cette quatrième catégorie de droits, paraît carrément *révolutionnaire*. Car en réalité, cela reviendrait à assigner les droits à des entités non humaines alors qu'il est reconnu depuis toujours que seuls les êtres humains peuvent être sujets de droits. Bien que l'idée soit alléchante, les efforts déployés pour la soutenir n'ont jamais reçu un appui que l'on puisse qualifier de général, que ce soit sur le plan philosophique ou sur le plan juridique. Cette doctrine pose en effet des problèmes conceptuels très épineux[13]. De l'avis de la Commission, les raisons qui militent en faveur de l'institution immédiate de mécanismes plus rigoureux pour protéger l'environnement sont plus que suffisantes, peu importe que l'on en vienne un jour à faire de la nature un sujet de droit.

(5) *Le droit d'être à l'abri des dommages causés aux biens privés par les actes de pollution d'autrui.*

Nous sommes perplexes à l'idée de vouloir inclure dans la portée du nouveau crime contre l'environnement la pollution qui ne fait qu'endommager ou mettre en danger le bien privé d'autrui. Certes, la pollution peut avoir des effets très néfastes sur

13. Voir, de façon générale, C.D. Stone, «Should Trees Have Standing? — Toward Legal Rights for Natural Objects», (1972) 45 *Southern California Law Review* 450; L.H. Tribe, «Ways Not to Think about Plastic Trees: New Foundations for Environmental Law», (1974) 83 *Yale Law Journal* 1315; D.P. Emond, «Co-operation in Nature: A New Foundation for Environmental Law», (1984) 22 *Osgoode Hall L.J.* 323.

les biens privés. Mais lorsqu'elle n'emporte pas de risques sérieux pour la santé humaine ou pour l'environnement lui-même, ce ne sont pas les droits relatifs à l'environnement qui sont en cause, mais bien les droits de propriété (privés). Or, faire du droit de propriété un objet direct et distinct du nouveau crime contre l'environnement reviendrait à trahir l'objectif premier de celui-ci. En effet, si nous proposons l'institution d'un nouveau crime contre l'environnement, c'est en partie pour mettre clairement l'accent sur l'environnement lui-même par opposition aux biens privés. Lorsque les effets dommageables ou dangereux de la pollution ne visent que les biens privés, la voie la plus directe et la plus efficace semble encore le recours civil ou les poursuites pour infractions contre les biens.

Un certain nombre de signes, notamment dans l'évolution des divers concepts juridiques élaborés en vue de répondre adéquatement aux menaces faites à l'environnement, et dans la position des écologistes eux-mêmes, témoignent de l'intérêt réel et grandissant du public en général pour la protection de l'environnement. Il serait présomptueux de prétendre qu'il existe actuellement une «philosophie» unique et bien définie en matière écologique, que les orientations de celle-ci et les règles qui en découlent sont claires ou universellement reconnues, ou encore que toutes ces préoccupations et ces propositions ont le même poids. Néanmoins, l'existence d'un intérêt de plus en plus répandu pour un environnement sûr est indiscutable. L'examen de ces signes peut sans doute nous aider à établir des conclusions plus fermes au sujet des cinq solutions que nous venons de décrire en ce qui concerne l'opportunité de l'intervention du droit pénal.

B. Les préoccupations et les pressions du public

Si tant est que le souci de protéger l'environnement ait jamais été l'apanage de quelques fanatiques, cela n'est certainement plus vrai à notre époque. Ainsi, en 1978, une enquête nationale a révélé que 89 pour cent des Canadiens considéraient la détérioration de l'environnement comme une question d'importance majeure[14]. Puis, une étude effectuée en 1982 auprès des habitants de la ville d'Edmonton indique que 70 pour cent des personnes interrogées étaient en faveur de la mise en application des normes relatives à la pollution de l'air, que 88 pour cent favorisaient l'engagement de poursuites contre les établissements industriels pollueurs, et que 70 pour cent appuyaient une application plus rigoureuse de la législation relative à l'environnement, en dépit des coûts plus élevés que cela pouvait représenter[15]. Plus récemment, un autre groupe de recherche en matière de politiques sociales a rapporté que les préoccupations relatives à l'hygiène de l'environnement font, de façon continue, partie des dix questions les

14. Ce sondage a été effectué pour le compte d'Environnement Canada par le Centre de recherche d'opinion publique (CROP).

15. Voir «Environmental Issues in Alberta: The Opinions of Edmonton Residents», *RMD Report*, 82/17.

plus importantes pour les Canadiens, et que pour la plupart d'entre eux, l'hygiène et la sécurité de l'environnement ne sont plus un luxe devant être sacrifié à la création d'emplois ou à d'autres valeurs[16].

Le ferme désir du public de participer aux divers aspects de l'élaboration des politiques en matière d'environnement témoigne également de l'intérêt qu'il porte à la question. Dans les cas, notamment, où la politique en cause est perçue comme ayant des effets sur l'environnement et la santé qui touchent particulièrement une *région donnée*, l'intérêt et la participation sont généralement très élevés. Par ailleurs, le public insiste de plus en plus pour avoir voix au chapitre dans les cas où il ne l'a pas actuellement. Par exemple, on peut citer les audiences visant à déterminer l'emplacement d'un lieu d'évacuation, de traitement ou de stockage des déchets, les audiences tenues en vue de déterminer les effets pour l'environnement de l'installation d'un établissement industriel, ou encore les efforts du public en vue d'obtenir des renseignements au sujet d'une activité potentiellement dangereuse pour l'environnement.

Dans certaines provinces, ainsi que dans d'autres pays, on a de plus en plus recours à l'engagement de poursuites contre les pollueurs par les organismes chargés de la protection de l'environnement, en application des textes d'incrimination que contiennent les lois de réglementation. Cet état de choses est en partie imputable à l'attitude obstinée des secteurs industriels réglementés à l'encontre des exigences administratives. D'autre part, on a aussi fait valoir, pour l'expliquer, une autre raison connexe, à savoir le caractère politique que prennent de plus en plus les questions liées à la protection de l'environnement, et qui découlerait notamment d'une plus grande sensibilisation du public à l'égard des activités qui menacent réellement ou virtuellement l'environnement.

C. Le rôle de fiduciaire de l'État, la qualité de l'environnement et les déclarations des droits en matière d'environnement

Les droits et obligations en matière écologique qu'a l'État en tant que fiduciaire public constituent un autre aspect de la philosophie de la protection de l'environnement qui suscite un intérêt accru. Cette notion du *public trust* contribue à l'évolution de notre conception de la propriété privée. À l'heure actuelle, la plus grande partie de la législation relative à la protection de l'environnement au Canada ne donne aux gouvernements (par l'entremise des organismes compétents) qu'un rôle discrétionnaire dans ce

16. Voir «Canada Considers Legislation to Protect Quality of Water», *The Globe and Mail*, 7 février 1984. D'après un sondage de 1985 destiné à sonder l'opinion des Canadiens au sujet du problème des pluies acides, 75 pour cent des Canadiens estiment que les gouvernements font très peu ou ne font rien du tout pour résoudre ce problème. Dans le même article, on lisait que selon un sondage Harris effectué aux États-Unis en 1985, la conscience du public à l'égard de la pollution par les pluies acides [TRADUCTION] «a bondi de 30 à 94 pour cent en cinq ans et la majorité de la population souhaite voir les pollueurs payer la note de l'assainissement de l'environnement». Voir «Acid-Rain Awareness up to 94 %, U.S. Poll Shows», *The Globe and Mail*, 13 mai 1985, p. 11.

domaine. En effet, chaque gouvernement *peut* mettre cette législation en application, mais n'y est *pas* tenu. Les lois en cause font peu d'obligations aux personnes chargées de les appliquer.

Cependant, la notion de fiducie publique qui semble se faire jour imposerait à l'État l'obligation de gérer et d'utiliser les ressources à la façon d'un fiduciaire au profit du public. Il est déjà bien reconnu que les gouvernements ont des obligations de fiduciaires à l'endroit des administrés, en ce sens qu'ils ne peuvent disposer, au profit des intérêts privés, des terres et des ressources appartenant à l'État sans tenir compte de l'intérêt public. Ce principe admis, d'aucuns soutiennent qu'il devrait s'appliquer aussi aux entreprises, relativement aux ressources et aux terres qu'elles possèdent. Les établissements industriels et les promoteurs continueraient d'avoir, dans une mesure raisonnable, l'usage des ressources qu'ils possèdent mais leurs droits de propriété et d'usage seraient assortis de responsabilités de fiduciaires publics[17]. Cette notion témoigne en fait d'une évolution de notre conception du droit de propriété. Il ne s'agit pas d'abolir l'exercice du droit de propriété privée et d'usage sur les terres et les ressources par une entreprise, mais bien de lui ajouter une nouvelle dimension, à savoir l'obligation d'utiliser ces terres et ces ressources non seulement en vue d'en tirer un profit personnel, mais aussi en vue du bien commun. La prise en considération du bien commun et de la protection du patrimoine public dans l'usage de terres et des ressources appartenant à des intérêts privés excluerait, par exemple, l'élimination de déchets industriels par des moyens susceptibles d'être dommageables ou dangereux pour le public.

En réalité, cette notion générale du caractère collectif de la propriété n'est pas entièrement nouvelle en droit. Nous ne faisons en fait que la redécouvrir. En effet, elle était déjà reconnue dans les *Institutes* de Justinien :

> Sont communs à tous, d'après le droit naturel, l'air, l'eau courante, la mer et par suite ses rivages[18].

Le concept de fiducie publique et celui de l'environnement en tant que patrimoine public, se trouvent à la base des efforts déployés sur de nombreux fronts au cours des dernières années, en vue d'établir des déclarations des droits en matière d'environnement. Entre 1976 et 1981, notamment, un certain nombre de déclarations ont été proposées ou introduites en Alberta, en Ontario, en Saskatchewan et devant le Parlement fédéral (par le ministre de l'Environnement de l'époque). D'autre part, le Comité spécial mixte sur la Constitution a proposé, en 1980, d'inclure dans la nouvelle Constitution une disposition faisant aux gouvernements fédéral et provinciaux l'obligation de protéger

---

17. L'un des premiers et plus fervents tenants de l'application de cette notion au contexte de la protection de l'environnement est Joseph Sax : voir *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, New York, Alfred A. Knopf, 1971; voir également Constance D. Hunt, «The Public Trust Doctrine in Canada», dans John Swaigen (éd.), *Environmental Rights in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 151-194. Une autre approche, qui fait de nombreux adeptes, préconise la reconnaissance d'un droit fondamental à la qualité de l'environnement, qui pourrait être exercé par tout membre de l'Administration ou du public contre les entreprises, et par tout administré à l'encontre de l'Administration. Voir John Swaigen et Richard Woods, «A Substantive Right to Environmental Quality», dans *Environmental Rights in Canada*, *op. cit.*, p. 195-241.

18. *Institutes* de l'empereur Justinien, livre II, titre I, par. 1, 5e éd., Bruxelles, 1834.

l'environnement[19]. Bien qu'aucune de ces propositions n'ait été couronnée de succès sur le plan législatif, leur existence et l'appui non négligeable qui leur a été donné sont à tout le moins un signe irréfutable de l'importance qu'un grand nombre de personnes attachent de nos jours à la qualité de l'environnement.

Citons à titre d'exemple le *Environmental Protection Act* adopté dans l'État du Michigan en 1970, qui épouse certains des aspects fondamentaux d'une philosophie qui serait fondée sur les droits en matière d'environnement. Ce texte reconnaît le concept de fiducie publique et il impose, tant aux entreprises et aux promoteurs qui sont propriétaires de ressources naturelles qu'à l'Administration, l'obligation de protéger celles-ci contre la pollution et la dégradation. Dans ce cas, sans reconnaître explicitement aux citoyens un droit à la qualité de l'environnement, c'est-à-dire à un environnement propre et sain, le législateur a néanmoins franchi un pas considérable dans ce sens en autorisant les organismes administratifs, entre autres, à [TRADUCTION] «instituer des mécanismes permettant d'obtenir des jugements déclaratoires en Équité, en vue de la protection de l'air, de l'eau et des autres ressources naturelles, au profit du public[20]».

Les diverses déclarations des droits présentent une autre caractéristique connexe et fondamentale, en ce que d'une façon ou d'une autre, elles visent à faire peser sur le défendeur et accusé une partie au moins de la charge de la preuve qui incombe normalement au demandeur et au poursuivant. Ainsi, non seulement le dénonciateur est dispensé de prouver un dommage *personnel* pour ester en justice, mais en outre, si le danger que présente pour l'environnement l'activité reprochée peut être établi, il incomberait alors au présumé pollueur de démontrer l'innocuité de cette activité.

---

19. En Alberta, le chef de l'opposition a introduit un bill d'initiative parlementaire devant l'assemblée législative en 1978 et à nouveau en 1979. Le projet de loi, qui s'intitulait *The Environmental Bill of Rights* (projet de loi 222, 19e législature, première session), a été écarté par le gouvernement sans même avoir été débattu. Un bill d'initiative parlementaire plus complet a été introduit en 1979 par le chef de l'opposition devant l'Assemblée législative de l'Ontario. Intitulé *The Ontario Environment Rights Act* (projet de loi 185, 1979, 31e législature, 3e session), le projet de loi a fait l'objet d'un bref débat mais a également été rejeté. En 1980, le parti néo-démocrate de l'Ontario a introduit son propre projet de loi portant le titre *The Environmental Magna Carta Act* (projet de loi 91, 31e législature, 4e session). Inscrit à l'ordre du jour, il a été rejeté sans être débattu. En 1978, le gouvernement fédéral a introduit un projet de loi visant à modifier la Constitution du Canada (*Loi modifiant la Constitution du Canada*, bill C-60, 30e législature, 3e session, déposé le 20 juin 1978). Suivant une proposition présentée en 1980 (par Aird et Love) au Comité spécial mixte sur la Constitution, les gouvernements fédéral et provinciaux se seraient engagés à améliorer la gestion et l'usage des ressources naturelles du Canada, afin de pouvoir répondre aux besoins à venir de la société. Voir Aird et Love, «Enshrine Resources in a New Constitution», *The Globe and Mail*, 25 juillet 1980, p. 7; voir également Mains, «Some Environmental Aspects of a new Canadian Constitution», (1980) 9 *Alternatives* 14.
L'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) a aussi soumis un mémoire au même comité mixte, et a insisté notamment sur la nécessité pour le gouvernement de s'engager à préserver la qualité de l'environnement à travers le pays. Pour sa part, la Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement a proposé une déclaration des droits relatifs à l'environnement, dans laquelle elle soutenait qu'à l'instar de la liberté d'expression, de la liberté de religion et des autres droits fondamentaux, la qualité de l'environnement devrait être reconnue par la loi comme un droit inaliénable, car sans un environnement propre à subvenir aux besoins de la race humaine, tous les autres droits sont illusoires. Voir David Estrin et John Swaigen, *Environment on Trial* (édition révisée), Toronto, 1978, p. 458-481.

20. *Environmental Protection Act* (Michigan), loi d'intérêt public n° 127 de 1970.

D. Le passage d'une philosophie anthropocentrique à une philosophie «écocentrique»

Un certain nombre d'auteurs ont fait remarquer que jusqu'aux années soixante, les philosophies dominantes en matière d'environnement plaçaient l'être humain au centre de l'univers, aussi bien sur le plan politique que sur le plan intellectuel. En termes généraux, de cette position découlaient deux postulats : la primauté de l'espèce humaine sur toutes les autres formes de vie et sur les choses inanimées, et le fait qu'il n'existe pas de limites à ce que nous pouvons exiger de l'environnement naturel sur les plans de la production, de la consommation et de l'élimination des déchets[21]. Dans une large mesure, cette perspective anthropocentrique caractérisait également les arguments et les positions de ceux qui luttaient en vue d'un environnement plus sûr et plus sain. Le bien-fondé des politiques écologiques était apprécié au regard de la valeur de l'environnement pour l'espèce humaine, de la nécessité de le protéger en vue de satisfaire les besoins et les désirs humains. Cette perception est également à la source de la législation en matière d'environnement aux États-Unis et au Canada. Il fallait éviter et réprimer implicitement les dommages à l'environnement parce que les humains en souffriraient d'une façon ou d'une autre : des limites s'imposeraient à l'exploitation et à la consommation continues, voire croissantes, des ressources, l'espèce humaine perdrait une partie de la jouissance de la nature et sa santé serait mise en péril.

Mais plus récemment, les écologistes, entre autres, ont mis en évidence les failles graves que comporte cette perspective anthropocentrique, et nombreux sont ceux qui ont proposé, pour la remplacer, une philosophie «écocentrique», c'est-à-dire centrée sur l'environnement. Ils prétendent par exemple que les tenants de l'ancienne philosophie ont eu tort de tenir pour acquis que l'être humain pouvait jouir de la protection de l'environnement sans avoir à maîtriser son appétit, ses désirs ou son mode de vie, qu'il pouvait poursuivre et augmenter la production, la consommation et l'élimination des déchets tout en conservant un environnement sûr et propre, et que la nature est inépuisable et infiniment flexible. Ils soutiennent maintenant qu'il y a toujours un prix à payer, soit à court terme, soit à long terme, que certaines ressources ne sont pas renouvelables et qu'il existe des limites à ce qui peut être consommé et détruit dans l'environnement et dans chaque écosystème. Ils affirment qu'un certain équilibre, une certaine harmonie et une certaine interdépendance doivent être respectés et protégés dans la nature pour le bien de celle-ci.

Certains écologistes font valoir également que, poussée jusqu'à sa conclusion logique, une politique de protection de l'environnement qui serait fonction uniquement des fins et des droits *humains* battrait en brèche les revendications formulées pour la protection de certains aspects menacés de l'environnement, dont l'endommagement ou la destruction ne constitueraient ni une perte économique ou esthétique, ni un danger pour la santé humaine. D'aucuns craignent qu'à mesure qu'augmentera notre faculté de répondre

21. Voir, par exemple, N. Morse et D.A. Chant, *L'éthique de l'environnement — Son élaboration et ses implications*, Conseil consultatif canadien de l'environnement, 1975; R. Cahn, *Footprints on the Planet: A Search for an Environmental Ethic*, New York, Universe Books, 1978.

par des moyens artificiels aux besoins et aux désirs de l'être humain actuellement comblés par l'environnement naturel, la liste des formes de vie et des choses inanimées de la nature que nous jugeons dignes de protection diminuera progressivement.

Dans une certaine mesure, ces points de vue et d'autres positions semblables témoignent de l'abandon d'une philosophie largement anthropocentrique, au profit d'une philosophie centrée sur l'environnement, qui vise en fait la protection de l'environnement *en soi*, sans égard à son utilité pour l'être humain. Il va sans dire que les adeptes de cette nouvelle conception des questions écologiques ont apporté des éclaircissements utiles et importants. À tout le moins, ils ont montré que pour un grand nombre de personnes, la protection de l'environnement est une valeur qui devrait être sanctionnée par la loi. Mais comme nous l'avons déjà mentionné, l'institution d'un mécanisme de protection de l'environnement *en soi*, sans égard aux avantages que l'être humain peut en tirer, aux désirs de celui-ci, à l'usage qu'il en fait et aux risques pour sa santé, pose de graves problèmes théoriques et pratiques. En effet, cela reviendrait à concéder des droits à des entités non humaines. Et d'un point de vue pratique, il est inconcevable que la question des ressources naturelles puisse être totalement isolée de toute considération économique et politique. Par ailleurs, rien ne prouve que l'environnement naturel ne peut pas être protégé, en soi, de façon suffisante même si notre législation et notre réglementation en matière d'environnement reposent sur une philosophie anthropocentrique, compte tenu du fait que de nos jours, celle-ci attache beaucoup plus d'importance à la *qualité* de la vie humaine, et à nos responsabilités de fiduciaires ou de gestionnaires à l'égard de l'environnement naturel.

E. Conclusions

À la lumière de l'analyse qui précède au sujet des valeurs et des intérêts fondamentaux en jeu, nous sommes maintenant en mesure de formuler nos premières conclusions. Pour l'instant, celles-ci ne peuvent porter que sur la question des valeurs et des intérêts en matière écologique dont la protection pourrait légitimement être assurée par le *Code criminel*. Nous avons décrit ci-dessus les cinq solutions qui s'offrent à cet égard (p. 10-13). Bien sûr, ces conclusions devront être complétées et précisées par les analyses, les critères additionnels et les conclusions qui suivront dans le présent document de travail. En outre, les conclusions que nous formulons à ce stade ne visent pas à préjuger de la question de savoir si la pollution doit effectivement être punie par le *Code criminel*, soit par l'utilisation des dispositions actuelles, soit par l'institution de nouveaux textes d'incrimination créés explicitement à cette fin. Nous ne pourrons nous prononcer sur ce point qu'après avoir tenu compte de toutes les données examinées aux premier et deuxième chapitres.

1. La portée de l'éventuelle infraction contre l'environnement prévue au *Code criminel* ne devrait pas être étendue de façon à protéger l'environnement naturel *en soi*, sans égard aux valeurs, aux droits et aux intérêts des êtres humains.

2. Toutefois, certains cas de pollution de l'environnement constituent une atteinte grave à une valeur fondamentale, à savoir le droit à un environnement sûr, ou encore le droit à un niveau raisonnable de qualité du milieu ambiant.

3. Il se peut que cette valeur ne soit pas encore tout à fait définie ni universellement reconnue. Toutefois, son existence et ses modalités sont déjà facilement perceptibles. En lui donnant la sanction du *Code criminel*, on se trouverait essentiellement à refléter les perceptions du public et à étendre la portée de valeurs traditionnellement reconnues par le *Code* : le caractère sacré de la vie, l'intégrité de la personne et le caractère fondamental de la vie et de la santé humaines. Du même coup, le *Code criminel* jouerait un rôle éducatif et déclaratoire en formulant clairement les préoccupations relatives à l'environnement et les dangers qui ne sont pas toujours perçus comme tels, et en intégrant de nouvelles valeurs comme la qualité de la vie et la gestion de l'environnement naturel.

4. Plus précisément, la portée de l'infraction de pollution prévue au *Code criminel* devrait être définie de façon à prohiber la pollution de l'environnement qui est gravement dommageable ou dangereuse pour la *qualité de l'environnement*, et qui de ce fait, est gravement dommageable ou dangereuse pour *la vie et la santé humaines*.

5. Les activités polluantes interdites par la nouvelle infraction prévue au *Code* devraient inclure non seulement celles dont on sait actuellement qu'elles sont, de façon immédiate et certaine, dommageables ou dangereuses pour la santé, mais également celles qui sont *susceptibles* d'être gravement dommageables pour la santé humaine dans un avenir prévisible.

6. Normalement, la portée de l'infraction de pollution prévue au *Code criminel* ne devrait pas être étendue de façon à interdire la pollution qui prive autrui de *l'usage et de la jouissance* d'une ressource naturelle, mais qui n'entraîne pas ou n'est pas susceptible d'entraîner un préjudice ou un danger grave pour la santé humaine. Sauf exceptions explicitement formulées, cette infraction ne devrait viser que la protection de la vie et de la santé. Par exemple, une telle exception pourrait porter sur une forme de pollution qui priverait une collectivité entière de sa source de subsistance.

7. La pollution de l'environnement qui a pour effet de détruire ou d'endommager des *biens privés*, sans pour autant causer ou être susceptible de causer un préjudice grave pour la vie ou la santé humaines, ne devrait pas être visée par la portée de l'infraction contre l'environnement prévue au *Code* mais plutôt faire l'objet de recours civil ou être poursuivie à titre de crime contre la propriété.

II. L'acte gravement dommageable ou dangereux

Depuis longtemps, la Commission insiste sur le fait que le droit pénal et le *Code criminel* ne devraient interdire que les actes qui sont *gravement* dommageables ou dangereux pour autrui. Nous avons déjà abordé brièvement l'un des aspects du caractère

gravement dommageable ou dangereux de certains actes de pollution : la violation de valeurs sociales fondamentales. Dans la présente section, nous insisterons sur l'aspect matériel du préjudice ou du danger grave auquel peuvent être exposés l'environnement, et partant, divers intérêts d'un grand nombre de personnes, en particulier leur intégrité physique et leur santé. Nous nous attacherons particulièrement aux moyens et aux critères qui peuvent nous permettre, en pratique, de distinguer la pollution qui est «gravement» dommageable et dangereuse de celle qui pourrait être qualifiée de «mineure».

A. Certaines sources de dommages et de catastrophes liées à la pollution

Dans les cas de pollution qui prennent l'ampleur d'une *catastrophe écologique* ou s'en approchent, le critère du caractère gravement dommageable est généralement rempli sans qu'il soit nécessaire de vérifier si d'autres fins socialement utiles ne pourraient pas rendre tolérable le dommage ou le danger en cause, ou à tout le moins, lui enlever son caractère criminel. Font en effet partie de cette catégorie les événements à l'égard desquels il est pour ainsi dire impossible d'entretenir des doutes légitimes, tant sur le plan scientifique que sur celui des valeurs en jeu, quant à l'étendue et à la nature très grave du préjudice qui en résulte. À titre d'exemple, on pourrait penser au déversement, par insouciance ou négligence, d'une quantité importante de déchets hautement radioactifs dans la source d'eau potable d'une ville. On peut difficilement imaginer une fin sociale supérieure qui puisse rendre un tel acte tolérable ou le priver de son caractère criminel.

Sans doute serait-il utile, au départ, d'indiquer et de décrire brièvement certains des polluants les plus dangereux, et les processus par lesquels la pollution de l'environnement s'effectue. Ce faisant, notre but consiste seulement à illustrer la diversité des substances et des activités *potentiellement* nocives dans notre société, et non à laisser entendre que dans tous les cas, l'usage ou l'émission de ces substances sont nécessairement dommageables, dangereux et criminels. Pour ce qui est de la gravité du préjudice ou du danger, cela dépend par exemple du soin apporté à la fabrication, au transport et à l'élimination des substances, ainsi que de la question de savoir si elles sont susceptibles de dégradation ou d'accumulation. Quant au caractère criminel de l'acte, cette question ne peut être résolue qu'à la lumière de *tous* les critères de la criminalité, y compris ceux que nous examinerons dans les sections qui suivent.

Dans la seule catégorie des produits chimiques, plus de quatre millions de substances ont été identifiées. Parmi celles-ci, environ soixante-dix mille étaient d'usage courant dans le domaine commercial en 1979, et depuis, leur nombre a augmenté d'environ mille par année. Environ mille deux cents de ces substances sont considérées comme dangereuses[22]. Et bon nombre de ces substances toxiques sont, sous une forme ou sous

22. Voir Milton C. Weinstein, «Decision-Making for Toxic Substances Control: Cost Effective Information Development for the Control of Environmental Carcinogens», (1979) 27 *Public Policy* 333.

une autre, utilisées ou émises dans l'environnement en général, les lieux de travail et les produits de consommation. Les émissions gravement dommageables ou dangereuses peuvent survenir à une ou à plusieurs étapes du processus où elles entrent en jeu : fabrication, transport, stockage, élimination ou utilisation par les consommateurs. Bien que dans la liste qui suit, les diverses substances soient prises isolément, l'on tend de plus en plus à croire que les effets des polluants peuvent être encore plus dommageables lorsqu'ils résultent d'une combinaison de différentes substances.

Le mercure : Il représente un danger potentiel pour l'environnement, le milieu de travail et le consommateur. Son utilisation est largement répandue dans les secteurs économiques de la fabrication, notamment l'industrie des pâtes et papiers. On estime à environ trois mille le nombre des usages qu'il peut avoir. Il est émis dans l'atmosphère, dans l'eau et dans le sol par les producteurs et les utilisateurs. Comme cela a été démontré au Japon et au Canada, l'exposition à de faibles doses de mercure peut causer de graves anomalies sur le plan neurologique. En outre, l'absorption de poisson contaminé par le mercure a été reconnue, au Japon, comme étant la cause de certaines anomalies, et est fortement soupçonnée au Québec et en Ontario dans le cas des Amérindiens. D'autre part, il est prouvé que l'exposition à de fortes doses de mercure peut entraîner des troubles neurologiques irréversibles, des troubles rénaux ou hépatiques, la mort, ainsi que des effets tératogènes et mutagènes. Le mercure présente donc un danger qui non seulement est grave, mais dont les effets peuvent survenir à long terme.

Le plomb : L'utilisation du plomb dans l'industrie est très répandue, notamment dans l'industrie chimique. Il est particulièrement dangereux dans la mesure où il s'agit d'un poison susceptible d'accumulation et extrêmement toxique pour les organismes vivants. Lorsqu'une quantité excessive de plomb se trouve dans le corps, les mécanismes destinés à son élimination cessent de fonctionner et le plomb commence à s'accumuler dans les vaisseaux sanguins. Les organes les plus vulnérables sont la moelle épinière, le système nerveux et les reins. Un excès de plomb dans le système sanguin peut causer l'anémie en empêchant la formation de l'hémoglobine. Un niveau très élevé de plomb dans le sang peut à son tour entraîner le délire, la paralysie, des convulsions, voire la mort. Les enfants sont particulièrement vulnérables à l'intoxication par le plomb, qui affecte notamment leur système nerveux central. On attribue à l'exposition prolongée à de faibles concentrations de plomb un certain nombre de troubles de comportement : déficience mentale, hyperactivité et agressivité.

Les biphényls polychlorés (BPC) : Il s'agit d'une famille de composés chimiques utilisés dans une grande variété de produits commerciaux en raison de leurs propriétés plastifiantes et ignifugeantes, et de leur résistance à la décomposition. Parmi leurs usages les plus courants, on compte l'isolation dans les transformateurs électriques. Bien que leur utilisation à de telles fins ait été interdite en raison des risques qu'elle présente pour l'environnement et la santé, ces produits chimiques hautement toxiques n'en continuent pas moins de poser un danger grave ou potentiel, tant par les produits qui contiennent toujours des BPC qu'en raison de leur manutention et de leur élimination inconsidérées. Ainsi, les BPC peuvent mettre la santé en péril lorsqu'ils s'échappent des transformateurs ou des emplacements de décharge, s'infiltrent dans le sol ou dans l'eau

et atteignent le corps humain par les voies de l'eau ou de la chaîne alimentaire. Il est prouvé qu'ils s'accumulent dans les tissus adipeux, leurs effets carcinogènes sont presque certains (bien que probablement faibles) et ils sont la cause de malformations congénitales chez les animaux. Ils constituent un danger particulier pour les femmes parce qu'ils peuvent contaminer le lait maternel. Étant donné leurs dangers inhérents, l'une de leurs caractéristiques les plus inquiétantes est leur résistance à la décomposition.

Les pesticides et les herbicides : Récemment, l'affaire des herbicides en Nouvelle-Écosse a attiré l'attention du public sur les risques graves que présente l'utilisation des herbicides pour l'environnement et la santé, et a mis en lumière une controverse continue au sujet du degré de danger dans certaines situations. À certains niveaux d'exposition et de concentration et dans certaines situations, les pesticides et les herbicides peuvent constituer une menace sérieuse pour le milieu ambiant et la santé. En 1979, par exemple, en Ontario, 70 000 truites ont été tuées par l'infiltration, dans un cours d'eau, de produits chimiques utilisés pour détruire les mauvaises herbes le long d'une route avoisinante. En 1981, des chercheurs du gouvernement ont constaté que certains produits chimiques utilisés dans les Prairies à des fins agricoles ou industrielles avaient entraîné des mutations importantes dans la faune. Dans la province de l'Alberta, en 1979, dix-huit terrains d'enfouissement dans lesquels se trouvaient des contenants de pesticides ont été examinés. On a déterminé que six d'entre eux posaient des risques élevés d'infiltration des résidus de pesticides dans le réseau hydrographique, et que quatre d'entre eux représentaient un danger pour l'environnement. L'utilisation des pesticides et des herbicides peut exposer la santé humaine à des risques graves, à savoir de nombreuses maladies, dont le syndrome de Reye, et même la mort. En 1983, l'enquête du coroner sur la mort d'un jeune employé de ferme en Colombie-Britannique a amené le jury à conclure que l'empoisonnement du jeune homme par un pesticide était un homicide qui aurait pu être empêché parce qu'il résultait de l'utilisation inconsidérée de pesticides et de la mauvaise surveillance des employés.

L'effluent des moulins à pâte et à papier : Aucune activité industrielle n'illustre mieux les effets de la pollution industrielle sur les ressources hydrographiques. On estime que l'ensemble de l'activité industrielle au Québec consomme quotidiennement 5,5 milliards de litres d'eau (pour le refroidissement, le chauffage, la fabrication et pour l'élimination des déchets). À elle seule, l'industrie des pâtes et papiers du Québec consomme 3 milliards de litres chaque jour. Bien que les polluants que génère cette industrie soient dégradables pour une grande part, on prétend que les cinquante-neuf moulins à pâte et à papier du Québec produisent plus de polluants organiques que la totalité des foyers de la province et, que sur le plan écologique, il faut plus d'oxygène pour décomposer les polluants organiques provenant des moulins à pâte et à papier que pour décomposer les ordures ménagères des quatre millions d'habitants qui peuplent la vallée du Saint-Laurent. D'autre part, parmi les polluants inorganiques qui peuvent être déversés dans les cours d'eau par les moulins à pâte et à papier, on compte le mercure, le chrome et le titane. Nous avons déjà décrit les effets redoutables que peut avoir le mercure sur la santé. Signalons par ailleurs que les eaux usées rejetées par ces moulins ont un pH très faible, ce qui contribue grandement à l'acidification des lacs et des rivières.

Les dangers du stockage, du traitement et de l'élimination des déchets : Les déchets dangereux sont des matières ou des substances qui, en raison du danger qu'elles représentent pour l'environnement et la santé, exigent des méthodes spéciales de stockage, de traitement ou d'élimination. On estime à 32 millions de tonnes la masse des déchets industriels (sous forme solide, aqueuse ou gazeuse) générés chaque année au Canada, à l'exclusion des déchets résultant de l'agriculture, des mines et des pâtes et papiers. De ce nombre, environ un million de tonnes (3 pour cent) de déchets sont considérés comme toxiques ou dangereux. Ces déchets peuvent contenir une grande variété de substances dont le stockage ou, dans la mesure du possible, le recyclage, pose des exigences particulières en ce qui a trait à la vérification, aux méthodes, à la surveillance et au choix des emplacements. Ils peuvent comprendre les matières suivantes : produits chimiques toxiques, pesticides, huiles usagées, substances contaminées, inflammables, explosives ou radioactives.

Le traitement et l'élimination des déchets dangereux peut constituer un risque grave dans un certain nombre de cas : l'emplacement d'une nouvelle décharge par un établissement industriel ou une autorité administrative peut avoir été mal choisi en raison de la proximité de l'eau, de la composition du sol, etc.; de nombreuses décharges abandonnées qui contaminent actuellement les sols et les eaux n'ont pas été identifiées comme telles et ne sont ni inspectées ni nettoyées; on déverse certains types de déchets dans des décharges qui sont destinées à d'autres types de déchets, ce qui crée des risques de fuite et d'explosion; certains déchets industriels sont secrètement ou illicitement déversés dans les rivières, les égouts, les champs ou les fossés le long des routes et non dans les décharges approuvées à cette fin. Ces activités et situations, entre autres, posent des dangers graves à court et à long terme pour l'environnement et la santé. Les incidents survenus à Port Hope (le déversement de substances radioactives) et au Love Canal (déversement de produits chimiques) ne sont que deux exemples flagrants de ce qui peut arriver. Les eaux souterraines ou de surface peuvent être contaminées et des quantités très faibles de ces déchets peuvent parvenir jusqu'au corps humain et à la chaîne alimentaire par la voie de la pollution de l'air ou de l'eau. Dans certains cas, ces déchets créent des risques graves d'incendie ou d'explosion.

Le chlore et le transport des substances dangereuses : Cet élément chimique très toxique et très dangereux est utilisé dans une grande variété d'activités industrielles, et doit être manipulé et transporté avec grand soin, selon des méthodes appropriées. Lorsqu'il est émis dans l'atmosphère (sous forme gazeuse) ou déversé dans le sol, à certaines concentrations, il constitue un danger grave pour l'environnement et la santé. Il peut également constituer un danger dans le milieu ambiant et en milieu de travail. Des installations et des précautions particulières ont été mises au point pour la manutention du chlore. Malgré cela, l'incident survenu en 1979 à Mississauga a démontré que le public canadien n'est pas aussi à l'abri de cette menace qu'on aurait pu le penser autrefois, puisque les trains de marchandises et les camions qui transportent des produits chimiques aussi dangereux circulent couramment dans les villes. De fait, personne n'est mort ni n'a subi de préjudice grave, mais de l'avis général, la vie et la santé des habitants ont été gravement mises en péril, et aucun doute sérieux n'a été soulevé à l'effet contraire.

Les rayonnements : Nous sommes tous les jours exposés à une certaine quantité de radiations, mais dans certaines limites établies, cette exposition est considérée comme sans danger. De façon générale, la plupart des radiations émanent de la nature (environ 100 millirems par personne par année), certaines proviennent de l'usage qu'en font les médecins et les dentistes (de 35 à 70 millirems additionnels), et une très petite quantité provient de l'activité de l'industrie nucléaire (environ 2 millirems). Cela dit, la quantité de radiations auxquelles sont continuellement exposés les travailleurs de l'industrie nucléaire est beaucoup plus élevée. Si elle n'est pas contrôlée soigneusement, soit par la réduction au minimum du temps d'exposition, soit par l'utilisation de matériel de protection, l'exposition aux rayonnements peut avoir des effets désastreux, y compris la leucémie, les anomalies sur le plan génétique et la mort. De tels dangers peuvent se présenter dans de nombreuses occasions : accidents graves mettant en jeu des réacteurs nucléaires et pouvant causer, sur une grande échelle, la mort, le syndrome d'irradiation, le cancer, des anomalies génétiques et la contamination du sol, de l'eau et des immeubles; accidents survenant au cours du transport et de l'élimination des déchets nucléaires, du combustible irradié ou des matières radioactives destinées à diverses fins; fuites de radiations d'un réacteur nucléaire ou d'une mine d'uranium, exposition excessive des travailleurs ou des mineurs aux radiations, contamination grave ou mise en danger du réseau d'alimentation en eau d'aval. L'un des problèmes les plus alarmants est l'absence de méthode parfaitement sûre pour éliminer définitivement les déchets radioactifs.

Bien que le cancer ne soit certainement pas le seul problème de santé inquiétant qui soit lié à la pollution, il sert néanmoins à illustrer concrètement la nature des dommages que peut entraîner la pollution. On estime que 80 à 90 pour cent des cancers résultent de la pollution de l'environnement ou du milieu de travail, si l'on inclut dans ces facteurs «écologiques» le tabagisme et les agents carcinogènes qui se trouvent naturellement dans les aliments.

B. La latence, l'accumulation et l'écologisme

Dans bien des cas, les activités polluantes les plus pernicieuses sont celles dont les effets ne sont pas immédiats et ne visent pas des éléments caractérisés de l'environnement ou des victimes humaines identifiables. En effet, le dommage peut néanmoins être très grave. Il en est ainsi, notamment, en raison de deux facteurs que l'on nomme *latence* et *accumulation*. La latence évoque la période qui s'écoule entre l'exposition à un danger ou l'apparition de celui-ci, et la manifestation de ses effets nocifs. Certains des effets les plus désastreux peuvent se faire attendre très longtemps. Ainsi, certains agents carcinogènes peuvent se trouver à l'état latent pendant une période allant jusqu'à trente ans. Par ailleurs, les effets mutagènes de certains produits chimiques dangereux peuvent se manifester seulement plusieurs générations après l'exposition initiale. D'autre part, le processus d'accumulation désigne le fait que même si, dans certains cas, l'émission isolée d'un polluant n'est pas toujours gravement ou manifestement néfaste, l'effet

conjugué d'un certain nombre de faits de pollution peut constituer, pour l'environnement, la santé et les biens, une menace qui dépasse de beaucoup le seuil de tolérance d'une espèce, d'une ressource ou d'un écosystème particulier, ou encore du corps humain. Ainsi, à la longue, l'accumulation des pluies acides dans un lac peut détruire les espèces vivantes qui l'habitent. De même, un enfant exposé au plomb pendant une longue période peut tomber gravement malade et éventuellement mourir à cause de l'accumulation de plomb dans son corps.

La doctrine de l'écologisme fournit une explication des mécanismes et des effets de l'endommagement et de la destruction de l'environnement. Lorsqu'elle est poussée à l'extrême, cette doctrine n'est pas sans présenter certaines faiblesses et il n'est pas dans notre intention de la promouvoir, ni de fonder l'institution de prohibitions légales et de réformes sur les postulats d'une école de pensée particulière. Cela dit, certaines conclusions des écologistes sont incontestables, et les grandes lignes de cette doctrine permettent de mettre en évidence certains aspects graves de la pollution de l'environnement[23].

Cette doctrine relativement nouvelle est une synthèse des données et des connaissances d'un certain nombre de disciplines, notamment la biologie, la chimie, la géographie et la climatologie. Cependant, à l'inverse de ces branches de connaissances et d'autres qui visent l'étude de certains aspects particuliers de la nature, l'écologisme se caractérise par une approche globale. Ses adeptes insistent particulièrement sur deux points : en premier lieu, c'est faire fausse route que de parler de l'espèce humaine *et* de l'environnement, c'est-à-dire des humains comme étant *extérieurs* à l'environnement naturel. L'être humain se trouve plutôt à l'intérieur de l'environnement et est associé à la nature. En second lieu, les écologistes soutiennent que le préjudice grave causé à un élément d'un écosystème entraîne invariablement l'endommagement, voire la destruction d'autres éléments de cet écosystème et d'autres écosystèmes.

Par «écosystème», les écologistes entendent toute unité relativement homogène et définie, formée de substances inorganiques et d'espèces vivantes entre lesquelles s'opèrent une interaction et des échanges de matières. Les limites de chaque écosystème sont relativement arbitraires, le terme étant lui-même assez flexible. Elles sont généralement fixées de façon à permettre de mesurer le plus facilement possible les échanges chimiques et énergétiques entre le système et l'extérieur. À titre d'exemple d'écosystèmes importants, reliés entre eux et imbriqués, on peut citer : les unités de terre avec l'air et l'eau qui les entourent, les lacs, le bassin des rivières, les forêts, les zones climatiques, la terre elle-même ou la biosphère (la surface de la terre peuplée d'organismes vivants, c'est-à-dire les lacs, les océans, le sol et les organismes vivants qui les peuplent, dont l'homme). Les écologistes soutiennent qu'il existe dans chaque écosystème un équilibre fragile et une interdépendance entre tous les éléments. Les

23. Pour plus de détails quant à la doctrine de l'écologisme et à son importance, voir : E.P. Odum, *Fundamentals of Ecology*, 3e éd., Londres, W.B. Saunders, 1971; H.T. Odum, *Environment, Power and Society*, Wiley, N.Y., 1971; B. Commoner, *L'encerclement*, Paris, Le Seuil, 1972; P. Lebreton, *Les chemins de l'écologie*, Éditions Denoël, 1978; A. Schnaiberg, *The Environment*, Oxford, Oxford U. Press, 1980.

systèmes peuvent survivre et s'adapter à certaines perturbations mais non à toutes. L'effet global et à long termes de certaines intrusions n'est pas encore connu avec certitude ni de façon détaillée. Les écologistes prétendent que les écosystèmes sont soumis à des processus bien définis et immuables qui imposent des contraintes correspondantes sur le plan écologique. Ils mettent en évidence deux règles d'organisation, qui sont en fait les deux premières des trois lois de la thermodynamique. La première règle (celle de la conservation de la matière et de l'énergie) veut que la matière et l'énergie ne puissent être détruites, mais seulement *transformées*. Suivant la seconde (la loi de l'entropie), toute transformation d'énergie est une *dégradation*, par suite de laquelle une énergie passe à un état de désordre accru. En termes plus simples, les écologistes expliquent ces règles par les principes et les exemples suivants.

Selon le premier principe, *tous et chacun des éléments de l'environnement ou d'un écosystème individuel sont liés entre eux*. Par exemple, la rupture d'un maillon de la chaîne alimentaire ou l'introduction d'une substance qui n'est pas biodégradable peuvent avoir des effets sur l'ensemble de l'écosystème. Le DDT et le mercure sont des exemples de substances ayant entraîné des dommages graves et souvent irréversibles. Depuis son emploi massif au cours des années quarante, on a pu suivre les traces du DDT à partir du blé, des insectes et des rongeurs jusqu'aux animaux plus importants, aux oiseaux et à l'homme. Dès le départ, ce produit a entraîné l'extinction totale ou partielle de diverses espèces animales ou leur a causé des difficultés de reproduction très graves. Le temps et la distance n'ont aucune importance, à telle enseigne que l'on peut actuellement trouver des traces de DDT dans la chair des ours polaires, ce qui prouve également le degré d'interaction en jeu. Le déversement industriel du *mercure* constitue un autre exemple. On a pu suivre le mercure à partir de son rejet dans l'eau et dans l'atmosphère par les moulins à pâte et à papier, jusqu'à sa transformation en mercure-méthyle par les micro-organismes de l'eau, et jusqu'à son accumulation dans les sédiments des lacs ou son absorption par les poissons. D'aucuns prétendent qu'à l'étape suivante, les victimes du mercure ont été les Amérindiens du nord de l'Ontario et du Québec qui consomment ce poisson et qui connaissent souvent les affres de ce que l'on a fini par appeler la maladie de Minamata.

Le second principe que font valoir les écologistes veut qu'*à moins d'être neutralisée, toute substance contaminante reste dommageable à un endroit quelconque pour un organisme quelconque* dans l'environnement naturel. Tôt ou tard il nous faudra payer, et éventuellement un prix très élevé, pour avoir déversé, par exemple, des déchets industriels toxiques non recyclés dans les rivières et les décharges. La matière ne peut être détruite, mais seulement transformée. Les atomes et les molécules de la matière sont toujours préservés, dans les écosystèmes, sous une forme ou sous une autre. Et s'ils ne sont pas ou ne peuvent pas être transformés, dégradés, recyclés ou neutralisés, il est illusoire d'espérer qu'ils deviendront inoffensifs, quelle que soit leur forme.

C. Les faiblesses de l'écologisme inconditionnel

Lorsque son application est poussée jusqu'à l'extrême, cependant, la doctrine de l'écologisme présente des difficultés et des faiblesses du point de vue du «dommage». On a fait remarquer que certains (mais non la totalité) de ses adeptes sont excessivement

pessimistes ou rigoureux. En effet, ceux-ci laissent entendre que chaque écosystème actuellement stable et sain a sa valeur inhérente et doit être préservé absolument tel quel, que toute modification pouvant lui être apportée ou dommage pouvant lui être causé serait immoral, et que tous les effets ou les modifications que peut entraîner l'activité humaine pour un aspect de l'environnement sont nécessairement contre nature. Pourtant, cette position présente au moins trois failles.

1) Les virus et les maladies

Premièrement, si d'une part chaque écosystème et chaque espèce vivante doivent être protégés et préservés tels quels dans leur état naturel, et que d'autre part il ne doit être tenu aucun compte des valeurs humaines, des jugements humains et de l'intérêt humain, nous nous verrions forcés de *tolérer de nombreuses menaces et maladies* généralement perçues comme nocives en soi si elles ne sont pas combattues et même enrayées dans la mesure du possible. Poussé à l'extrême dans sa logique, l'écologisme inconditionnel pourrait par exemple nous obliger à conclure que l'éradication du virus de la variole est une chose regrettable, que les sauterelles, les moustiques et divers animaux et plantes nuisibles ne doivent pas être combattus mais protégés, ou encore que l'établissement des peuples humains est impardonnable dans la mesure où certains écosystèmes ont nécessairement été endommagés au cours de ce processus. Rares sont les écologistes qui soutiennent effectivement ces conclusions, mais celles-ci illustrent néanmoins le genre de dilemme qui se pose lorsqu'il s'agit de déterminer et d'apprécier les risques pour l'environnement, de même que la nécessité de tempérer l'écologisme «orthodoxe» à la lumière d'autres considérations.

2) La capacité d'adaptation de l'environnement

L'application inconditionnelle et rigoureuse de la doctrine écologiste dans l'appréciation des risques pour l'environnement présente une deuxième faiblesse en ce que les écosystèmes, malgré leur vulnérabilité à de nombreux égards, sont aussi appelés à *s'adapter et à évoluer*. Jusqu'à un certain point, et à certains égards, les écosystèmes peuvent en effet réagir à un changement et s'en accommoder. Ainsi, dans certains cas particuliers, certains faits de l'homme modifiant un élément de l'environnement peuvent déclencher des mécanismes d'adaptation. Les écosystèmes ne sont pas immuables sous tous les rapports; ils sont toujours caractérisés par un certain rythme et une certaine mesure de fluctuation. Il devient alors important d'apprécier les effets des polluants et de leur utilisation au regard de leur caractère biodégradable et non cumulatif (par exemple, plusieurs types de déchets provenant des pâtes et papiers), non biodégradable et cumulatif (par exemple, le mercure, le plomb et les BPC), réversible ou irréversible, naturel mais susceptible, à forte concentration, d'endommager certains aspects de l'environnement (par exemple, les sulfates et les chlorures). Il existe certainement de bonnes raisons pour que les responsables de l'élaboration des politiques attachent une plus grande importance à la «valeur inhérente» de l'environnement naturel, mais il ne faut pas perdre de vue que la faculté d'adaptation des écosystèmes a également une valeur

inhérente qui doit être prise en considération dans l'appréciation des risques. Dans certains cas, on en viendra à la conclusion qu'une substance ou une activité dépasse largement la capacité d'adaptation d'un écosystème, mais la même conclusion ne s'imposera pas toujours.

3) L'équilibre entre l'utilité sociale et la santé humaine

Il existe un troisième facteur d'une grande importance dont il doit être tenu compte dans l'appréciation des dommages causés par la pollution. Ce facteur est plus ou moins incompatible avec l'application stricte et absolue de la doctrine écologiste. On reconnaît généralement dans notre système politique et économique, ainsi que dans les politiques et la législation relatives à l'environnement, qu'il existe un certain nombre de fins sociales légitimes qui peuvent justifier, du moins pendant un certain temps, divers degrés de pollution, de détérioration et de risque. Elles permettent de considérer comme tolérables et moins graves les dommages et les risques entraînés par des faits de pollution qui autrement seraient jugés graves et intolérables. En effet, il n'est pas rare qu'en droit, un comportement qui, dans d'autres circonstances, serait jugé insouciant et inacceptable, puisse être justifié s'il est socialement souhaitable pour une raison ou pour une autre. Par exemple, une intervention chirurgicale très risquée peut, dans certains cas, être acceptable, voire souhaitable, si elle constitue la seule chance de survie d'une personne.

Parmi les buts et les fins qui sous-tendent implicitement et explicitement les politiques et la législation en matière d'environnement, les considérations économiques viennent au premier rang. Ainsi, un organisme chargé de la protection de l'environnement peut juger bon de permettre à un établissement industriel de dépasser, du moins pendant un certain temps, les normes prévues par la loi pour l'émission d'un contaminant, s'il a de bonnes raisons de croire que l'observation rigoureuse de la norme mènera l'entreprise à la faillite et privera un grand nombre de personnes de leur gagne-pain. De même, on peut en venir à la conclusion que la seule façon d'assurer l'établissement d'une nouvelle entreprise dans une zone économiquement défavorisée, et d'exploiter et mettre en marché les ressources locales, serait de laisser cette entreprise causer des dommages plus ou moins étendus sur le plan écologique ou, du moins pour un certain temps, dépasser largement les normes d'émission prévues par la loi. Il serait bien entendu naïf et irréaliste de tenir pour acquis que les jugements de ce type sont toujours défendables et que les arguments que font valoir les entreprises relativement à la rentabilité et au chômage doivent être admis aveuglément par les organismes. Cela dit, il serait tout aussi naïf et utopique de croire que la prise de décisions en matière écologique puisse être isolée de toute considération économique ou politique.

Il convient de signaler que la simple émission d'une substance contaminante au-delà de la norme établie par la loi ou le règlement applicable n'entraîne pas toujours, en soi, un dommage grave (ou même mineur) pour l'environnement et la santé. En premier lieu, la norme elle-même peut légitimement prêter à la critique quant à son exactitude ou à son bien-fondé. Elle peut en effet, au regard de certains critères, être trop rigoureuse ou reposer sur des données contestables. En revanche, elle peut être

considérée par certains comme trop indulgente. En second lieu, on trouve toujours chez les responsables de l'établissement des règlements et des normes, l'intention d'assortir ces normes d'une certaine marge de sécurité.

L'«utilité sociale» et les autres facteurs que nous venons de décrire montrent que les jugements posés, a priori ou a posteriori, sur les types et les degrés de pollution qui seront considérés comme graves et intolérables, par opposition à ceux que l'on jugera mineurs et tolérables dans certaines limites bien définies, ne peuvent jamais avoir une nature purement et exclusivement scientifique. Dans une large mesure, l'appréciation des risques et des degrés de risques appelle des jugements de valeur plutôt que des démonstrations scientifiques. Ou plus exactement, ces jugements reposent sur des critères qui, eux-mêmes, comportent des jugements de valeurs. C'est pourquoi il ne devrait pas appartenir exclusivement aux scientifiques, en tant que tels, de juger de l'acceptabilité des dommages et des risques[24].

Ainsi, il y a une importante distinction à faire, sur le plan de la gravité, entre les infractions de pollution et les infractions (criminelles) modèles que sont l'homicide, les voies de fait et le vol. Ces dernières sont *toujours* considérées comme gravement préjudiciables pour les citoyens et les valeurs fondamentales de la société, et partant, comme criminelles (pourvu que les conditions relatives à l'élément moral soient réunies) quel que soit le degré de gravité de la blessure ou de la perte subie. Mais dans le contexte de la pollution, surtout eu égard au facteur de l'utilité sociale, il est actuellement possible de considérer comme étant sans grande importance et même tolérable, en dernière analyse, un acte qui, au regard de certains critères, constitue un danger pour l'environnement (et la santé humaine). Il va sans dire que le fait de considérer un dommage ou un danger comme présentant peu de gravité ne signifie pas que la conduite en cause devrait être soustraite à toute prohibition ou sanction légale. Toutefois, elle échapperait à la portée du *Code criminel*.

L'appréciation a priori des risques que pose pour l'environnement le fait de permettre certains actes de pollution dommageables, au regard (par exemple) des effets économiques qu'aurait la prohibition de ces actes, est, du moins dans une certaine mesure, inévitable dans la formulation des politiques, des normes et de la réglementation relatives à l'environnement. Toutefois, cette appréciation est aussi légitime a posteriori, au moment de déterminer la gravité de l'infraction reprochée. À ce stade, le facteur de l'utilité sociale, en tant que critère de gravité, peut faire partie des considérations qui guideront le choix entre les divers mécanismes d'application prévus par la loi, et la décision quant à la rigueur avec laquelle il y a lieu d'appliquer la loi en l'espèce, y compris la décision d'intenter des poursuites.

Mais si nous franchissons le pas proposé dans le présent document et faisons de certains faits de pollution des actes *de nature criminelle*, il nous faut inévitablement apprécier la gravité de chaque acte reproché. L'un des critères de la criminalité serait

24. Voir T. Page, «A Framework for Unreasonnable Risk in the Toxic Substances Control Act (TSCA)», dans W. Nicholson (éd.), *Management of Assessed Risk for Carcinogens*, (1981) 363 *Annals of the New York Academy of Sciences*, New York.

le caractère gravement dommageable de l'acte. Dans cette optique, la criminalité de l'acte dépendrait, du moins en partie, de la question de savoir si la conduite reprochée, qui est dommageable ou dangereuse au regard de certains critères scientifiques, ne peut pas, en dernière analyse, être considérée comme n'étant pas gravement dommageable et dangereuse, voire comme étant justifiable et tolérable, notamment parce qu'elle sert à promouvoir des fins sociales valides. L'une des personnes que nous avons consultées a fait valoir une autre façon, peut-être plus précise, de mettre en évidence le facteur de l'utilité sociale. Il s'agirait d'en faire un moyen de défense ou simplement un critère pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire du poursuivant. À ce stade de notre analyse, les deux solutions paraissent essentiellement praticables. Cependant, comme nous le verrons plus loin (dans la section E intitulée *Le jury et la gravité de la pollution*), nous estimons que le jury peut jouer un rôle unique et important dans l'appréciation du dommage et de l'utilité sociale.

Cela dit, on ne saurait transiger sur la vie et la santé du public en raison de soi-disant avantages, économiques ou autres. La société refuse en effet de cautionner de telles concessions dans le cas d'autres infractions criminelles comportant un danger ou un préjudice grave pour la vie humaine et l'intégrité physique. Dans ces conditions, nous formulons ce qui suit à titre de critère général : (1) Plus les preuves et les probabilités d'un dommage ou d'un risque actuel ou futur pour la vie ou la santé humaines sont certaines, et plus le dommage ou le risque est grave, moins les arguments invoqués pour justifier un acte de pollution et fondés sur l'existence d'autres fins sociales utiles devraient être considérés comme légitimes et convaincants, et plus les arguments tendant à établir la nature criminelle de l'acte devraient être retenus. (2) Moins le dommage ou le risque grave, actuel ou futur pour la vie et la santé humaines est probable, et plus les intérêts menacés sont exclusivement ceux de l'usage et de la jouissance de l'environnement, plus la prise en considération du facteur des autres fins sociales devrait être tenue pour opportune et légitime, en vue de réduire le caractère grave du dommage ou du risque.

D. La violation flagrante des lois fédérales et provinciales

Normalement, et encore que cette condition ne soit pas suffisante en soi, pour qu'un acte de pollution puisse être considéré comme suffisamment dommageable pour être visé par la nouvelle prohibition prévue au *Code criminel*, il devrait nécessairement dépasser de beaucoup les normes établies par les lois et règlements fédéraux et provinciaux en matière d'environnement, et relatives aux activités et aux émissions permises. De toute évidence, il est nécessaire que les infractions du *Code criminel* soient le plus précises possible quant à tous leurs éléments. En effet, toutes les parties devraient être en mesure de savoir ce qui constitue l'acte interdit. Un critère consistant à «dépasser largement» une norme, ou quelque chose d'approchant, emporte manifestement une certaine mesure de latitude et d'imprévisibilité quant à la gravité que doit présenter l'acte pour être considéré comme criminel.

Pourtant, une certaine latitude est inévitable, ce qui, à notre avis, n'a rien pour battre en brèche l'exigence de la spécificité. Dans certains cas, la nature désastreuse ou quasi catastrophique du dommage réel ou éventuel qu'entraîne la pollution pourra aisément être établie afin de répondre au critère du dommage grave. Dans les autres cas, le renvoi à la législation fédérale ou provinciale applicable, à titre d'exigence normale, apporterait une précision considérable.

Cette exigence aurait pour effet de limiter aux polluants et aux activités déjà prohibés ou réglementés à certains égards, la portée de la nouvelle infraction prévue au *Code*. À titre de condition *minimale* ou de point de départ pour constituer un crime véritable, il faudrait que l'acte reproché soit commis *sans autorisation*, c'est-à-dire en violation (grave) d'une prohibition ou d'une norme prévue dans la loi. En conséquence, une activité polluante qui aurait été autorisée par un organisme chargé de la protection de l'environnement, au moyen d'une ordonnance de réglementation permettant la poursuite de l'activité, à charge pour le polluant d'améliorer ses installations dans un délai fixé, ou d'un autre mécanisme valide, ne devrait pas, selon nous, pouvoir faire l'objet de poursuites en application de ce nouveau texte d'incrimination du *Code criminel*. Une interprétation différente reviendrait à ouvrir la voie à l'inéquité et à l'abus de procédure. Par contre, l'organisme qui, par imprudence, permettrait une activité gravement dommageable ou dangereuse pour l'environnement engagerait lui-même sa responsabilité.

En outre, l'appréciation que fera le *tribunal* de toutes les considérations et preuves pertinentes apportera davantage de précision quant au caractère dommageable. Étant donné la nature assez unique des infractions de pollution de l'environnement, y compris la diversité des sources, des dommages et des circonstances possibles, nous sommes d'avis qu'il n'est ni faisable ni souhaitable de formuler cette infraction autrement que dans des termes assez généraux. L'écueil à éviter est bien entendu l'imprécision. Les éléments de l'acte prohibé, du crime, doivent être clairs. Mais une formulation trop détaillée, qui par exemple énumérerait des normes d'émission, ou encore des activités ou des polluants particuliers qui pourraient être considérés comme gravement dommageables aux fins de cette infraction, pourrait avoir pour effet d'exclure des activités et des contaminants qui n'existent pas encore ou dont les effets gravement dommageables ne sont pas encore connus. Ce genre de détails et de précisions n'a pas sa place dans le *Code criminel* et peut avantageusement être réglé par les lois de réglementation.

Certes, on pourra s'opposer à ce que la législation provinciale conditionne ainsi l'application du *Code criminel*. Pourtant, ce ne serait pas la première fois que l'application de la législation fédérale dépendrait, dans une certaine mesure, de celle des lois provinciales. Par exemple, l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* prévoit que les lois provinciales sur la preuve s'appliquent également en matière fédérale[25]. De même, on a jugé que le «dessein illégal» dont parle le *Code criminel* à l'alinéa 423(2)*a*), en matière de complot, désignait aussi bien la violation d'une loi provinciale que celle d'une loi fédérale[26].

---

25. S.R.C. 1970, chap. E-10.

26. *Re Regina and Gralewicz*, [1980] 2 R.C.S. 493, 54 C.C.C. (2d) 289.

Les normes fédérales et provinciales applicables en matière d'environnement *peuvent parfois différer quant à la rigueur* des prohibitions et des niveaux d'émission. Dans ces conditions, on pourrait sans doute permettre au ministère public de choisir la norme fédérale ou la norme provinciale à titre de point de repère pour déterminer le caractère gravement dommageable. Par contre, on pourrait objecter qu'un tel pouvoir discrétionnaire violerait le droit à l'égalité devant la loi, de même qu'à l'égalité de bénéfice et de protection de la loi prévu à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans la mesure où la même norme ne serait pas appliquée à tous. Cette question mérite d'être approfondie, mais pour le moment, nous croyons qu'il y a lieu d'accorder la priorité à la protection de l'environnement et de la santé, et que dans ce contexte, une certaine mesure de souplesse devrait être permise au regard de l'égalité. En fait, il pourrait bien s'agir d'un cas d'application de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, c'est-à-dire la restriction des droits et libertés fondamentaux «dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer». Du reste, deux facteurs devraient permettre de réduire, du moins dans une certaine mesure, la perspective de l'inégalité. D'une part, puisque seules les activités gravement dommageables seraient considérées comme des crimes, les actes incriminés iront sans doute bien au-delà des limites permises *aussi bien* par les lois fédérales que par les lois provinciales. D'autre part, quelle que soit la norme choisie à titre de point de repère, il sera toujours possible de contester l'appréciation du caractère gravement dommageable de l'acte reproché.

E. Le jury et la gravité de la pollution

Le crime contre l'environnement que nous proposons consisterait dans le fait de causer un dommage considérable à l'environnement en l'absence d'une justification sociale supérieure. Mais comment un tribunal pourra-t-il en venir à une décision, c'est-à-dire à concilier la réprobation de la pollution avec l'utilité qu'elle peut parfois avoir pour la société? De quelle façon pourra-t-on juger qu'un acte de pollution dépasse tellement les limites permises, est tellement choquant et a tellement peu d'utilité pour la société qu'il est digne du blâme le plus sévère et des sanctions les plus lourdes? L'application du critère du caractère gravement dommageable exige l'uniformité et l'équité, et partant, non seulement un ensemble précis de critères, mais aussi des mécanismes spécifiques qui soient en rapport avec le jugement de valeur qu'elle suppose.

Le procès par *jury* est peut-être le mécanisme idéal pour l'application de ce critère. Le prévenu accusé d'un crime contre l'environnement aurait le droit d'être jugé par un jury, et la Couronne serait à même d'exiger un procès par jury même lorsque l'accusé choisit d'être jugé par un juge seul. Cela signifie que c'est seulement dans le cas où le ministère public et l'accusé s'entendraient pour que le procès soit conduit par un juge seul qu'il n'y aurait pas de jury. Composé de profanes, le jury semble, en raison de son caractère représentatif, particulièrement apte à statuer sur des questions qui ressortissent dans une large mesure à la morale, à la tolérance du public et à l'utilité sociale. Il en est ainsi, notamment, des cas où les perceptions et les tolérances évoluent

rapidement et varient d'une collectivité à l'autre ou d'une région à l'autre. C'est pourquoi d'aucuns soutiennent qu'un jury composé de citoyens ordinaires de la collectivité constitue le meilleur arbitre de questions comme l'obscénité ou la censure. De même, c'est aussi parce qu'il est composé de profanes et qu'il est représentatif de la collectivité que le jury est le plus en mesure de statuer sur les poursuites en matière de crimes contre l'environnement. En raison de leur situation dans la collectivité et du fait qu'ils représentent celle-ci, les jurés sont sans doute les mieux placés pour apprécier et réprouver la nature dommageable et choquante de certains actes de pollution, et dans d'autres cas, pour juger qu'un certain niveau de pollution doit être toléré pour des motifs sociaux qui, à leur avis, doivent prévaloir dans l'intérêt de leur collectivité ou de leur région.

La Commission est d'avis que cette solution comporte de nombreux avantages, encore qu'elle présente aussi quelques difficultés. Ainsi, l'article 498 du *Code criminel* permet actuellement au procureur général d'exiger que l'accusé soit jugé par un juge et un jury seulement si l'infraction dont il est accusé est punissable d'un emprisonnement de plus de cinq ans. Cela dit, rien n'empêche que cette disposition soit modifiée. D'autre part, certains ont critiqué le recours au procès par jury, arguant de l'inaptitude des jurés à statuer sur des questions passablement complexes sur les plans scientifique ou technique. Pour notre part, nous ne sommes pas convaincus qu'il en soit toujours ainsi. Quoi qu'il en soit, la Commission tient à procéder à d'autres études et à recueillir plus de commentaires avant d'arrêter sa position sur l'opportunité de confier au jury le rôle que nous avons décrit. Aussi invite-t-elle les lecteurs à lui faire part de leurs observations à ce sujet.

F. Conclusions

1. La doctrine de l'écologisme a fourni des données et des connaissances d'une importance capitale, notamment en ce qui concerne les mécanismes d'endommagement de l'environnement par la pollution et leurs répercussions, et a démontré que l'être humain n'est pas une entité extérieure à l'environnement ni distincte de celui-ci. Mais étant donné la capacité d'adaptation de l'environnement, les actes de pollution ne sont pas tous dommageables, et compte tenu des avantages que présentent l'établissement des peuples, la production économique, ainsi que la répression et l'extinction des maladies et autres dangers, le fait d'endommager les éléments de l'environnement est dans une certaine mesure inévitable, avantageux et même «naturel».

2. La nouvelle infraction contre l'environnement prévue au *Code* devrait viser principalement les «catastrophes». Normalement, les actes aux effets aussi désastreux devraient aisément remplir le critère du caractère «gravement dommageable» et pouvoir être considérés comme des crimes véritables.

3. Certains faits de pollution pourront être considérés comme moins graves et même tolérables en raison de leur utilité sociale. Mais les justifications ainsi invoquées devront être examinées soigneusement et non être acceptées à la hâte ou aveuglément.

4. La vie et la santé d'autrui ne devraient pas être sacrifiées à d'autres prétendus avantages pour la société. Plus le dommage ou le risque pour la santé humaine est grave, moins les arguments tendant à réduire la gravité d'un acte de pollution ou à le rendre acceptable en raison de son utilité sociale devraient être tenus pour légitimes.

5. Dans la détermination de la gravité d'un acte de pollution, les tribunaux devraient tenir compte des facteurs suivants : la vulnérabilité et la capacité d'adaptation de l'écosystème ou des écosystèmes touchés par l'acte ou les substances en cause; le facteur de latence de certains polluants, leur caractère dégradable, les possibilités de leur accumulation, ainsi que la réversibilité ou l'irréversibilité de leurs effets sur l'environnement.

6. Afin d'être considéré comme un acte de pollution «grave» prohibé par le *Code criminel*, un acte devrait nécessairement, encore que cette condition ne soit pas suffisante en soi, être explicitement interdit, c'est-à-dire avoir été commis en violation flagrante et grave d'une prohibition ou d'une norme prévue par la législation fédérale ou provinciale applicable.

7. Parce qu'il est composé de profanes, le jury est peut-être le mieux placé, en raison de son caractère représentatif, pour déterminer si un fait de pollution est tellement choquant, dépasse tellement les limites permises et manque tellement d'utilité pour la société qu'il satisfait aux critères conditionnant l'application du *Code criminel*, c'est-à-dire qu'il est gravement dommageable ou dangereux pour l'environnement et la santé humaine.

III. Le critère de l'élément moral

A. L'échelle de gravité de la pollution

Le troisième critère de la criminalité, qui permet de distinguer les crimes véritables des «quasi-crimes» ou infractions réglementaires, réside dans le caractère moralement coupable de l'action ou de l'omission. Il ne suffit pas que l'acte ait été commis : l'équité exige qu'il ait été accompli intentionnellement, par insouciance ou par imprudence criminelle. Bien qu'elle ne soit pas suffisante en soi, la preuve de l'un de ces états d'esprit coupables est une condition essentielle. Dans des documents antérieurs[27], dont certains sont assez récents, la Commission a examiné l'exigence de l'élément moral, à laquelle elle a apporté un certain nombre de nuances. Cette exigence devrait également s'appliquer au nouveau crime contre l'environnement prévu au *Code criminel*.

---

27. Voir *Notre droit pénal*, *supra*, note 3; *La notion de blâme : la responsabilité stricte* [Document de travail 2], 1974; *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité* [Document de travail 10], 1975; *La partie générale : responsabilité et moyens de défense* [Document de travail 29], 1982; *L'omission, l'imprudence et la mise en danger* [Projet de document de travail], 1985.

Les actions ou les omissions qui se caractérisent par la simple imprudence ne devraient pas être visées par les prohibitions et les sanctions du *Code criminel*. La simple imprudence, de même que les actions et omissions se trouvant en deçà des normes de diligence, devraient être la cible des lois de réglementation. Cette proposition que la Commission a formulée il y a quelques années, a par la suite été reprise dans ses grandes lignes par les tribunaux dans un certain nombre de décisions, dont la plus importante est celle de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sault Ste-Marie*[28]. La Cour a fait une distinction entre les crimes véritables et les infractions contre le bien-être public ou infractions réglementaires, et de fait, a établi trois catégories d'infractions qui se différencient par le degré de l'élément moral requis et les moyens de défense qui s'offrent à l'accusé :

(1) Les infractions pour lesquelles le *mens rea* doit être établi. Il s'agit des crimes véritables, que l'on trouve habituellement dans le *Code criminel*, mais qui comprennent aussi les infractions prévues par d'autres lois où l'on a utilisé des termes comme «volontairement», «de propos délibéré», «intentionnellement» et «sciemment».

(2) *Les infractions de «responsabilité stricte»* qui n'exigent pas la preuve du *mens rea*. Le ministère public n'est tenu de prouver que la commission de l'acte prohibé, l'*actus reus*, mais l'accusé est admis à alléguer la diligence raisonnable. Les infractions de responsabilité stricte sont destinées à constituer un moyen terme entre les infractions exigeant le *mens rea* et les infractions de «responsabilité absolue».

(3) *Les infractions de «responsabilité absolue»* : il suffit de prouver la commission de l'acte prohibé et le moyen de défense reposant sur la diligence raisonnable n'est pas recevable.

Mais en ce qui concerne les infractions en matière écologique comme la pollution, d'autres nuances importantes devraient être apportées. Premièrement, ce serait faire fausse route que de considérer *tous* les cas de pollution comme des violations à caractère réglementaire devant être interdites, réglementées et sanctionnées par les lois de réglementation. C'est à bon droit qu'un grand nombre, sinon la plupart des cas de pollution non autorisée sont assimilés à des actes de simple imprudence commis à l'occasion d'activités légitimes, et qui peuvent avantageusement être réglementés et sanctionnés par les mécanismes administratifs ou les poursuites prévues par les dispositions des lois de réglementation en matière écologique. Il est vrai également que dans l'affaire *Sault Ste-Marie*, on a, de façon générale, inclus les infractions de pollution dans la catégorie des infractions contre le bien-être public ou infractions réglementaires.

Mais on n'a jamais, ni dans cette décision ni ailleurs, rejeté la possibilité que certains actes de pollution puissent être considérés comme des crimes véritables s'ils satisfont aux critères établis. À cet égard, la décision rendue dans l'affaire *Sault Ste-Marie* est essentiellement descriptive et non normative, en ce qui a trait à la nature

28. *R.* c. *Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, 40 C.C.C. (2d) 353, 3 C.R. (3d) 30.

des activités qui entrent dans chaque catégorie. L'inclusion des actes de pollution dans la catégorie des infractions réglementaires repose sur des facteurs comme la façon dont les activités en cause étaient réglementées *à l'époque*, le rôle du *mens rea* et des moyens de défense applicables, la formulation de la loi provinciale applicable en l'espèce et l'appréciation du caractère dommageable de la violation reprochée. En conséquence, il est tout à fait possible, sans trahir les recommandations de la Commission concernant le *mens rea*, ni l'arrêt *Sault Ste-Marie*, de soutenir comme nous le faisons que les actes de pollution peuvent présenter divers degrés sur les plans du dommage causé, des risques posés, des valeurs menacées et de l'élément moral.

B. L'intention, l'insouciance et l'imprudence

La définition de l'*intention*, par contraste avec l'insouciance, pose peu de difficultés dans le contexte qui nous occupe. Essentiellement, l'intention désigne le fait de vouloir les conséquences naturelles de ses actes. On s'accorde généralement pour dire que cette notion peut prendre deux formes, à savoir l'intention de provoquer le résultat incriminé («de propos délibéré») et la conscience des éventuelles conséquences dommageables de l'acte, qu'elles soient ou non directement voulues («sciemment»). La notion d'*insouciance*, par contre, est plus difficile à circonscrire, comme l'indiquent les diverses formulations proposées. De façon générale, on s'entend pour dire qu'elle désigne le fait d'agir de façon déraisonnable ou de faire preuve d'aveuglement volontaire tout en sachant que le résultat réprouvé peut se produire. Autrement dit, elle consiste pour une personne à accomplir un acte en étant consciente du résultat qu'aura probablement celui-ci mais en y étant indifférente. Des définitions plus sophistiquées ont été proposées dans divers énoncés de politiques et projets de code pénal mais les éléments fondamentaux restent relativement constants et semblables.

Comme la Commission l'a déjà recommandé ailleurs, l'élément moral devrait être apprécié suivant un *critère* subjectif et non objectif. En d'autres termes, la connaissance *réputée*, c'est-à-dire la connaissance qu'une personne aurait eue si elle n'avait pas négligé de s'informer comme l'aurait fait une personne normalement prudente, ne suffit pas et ne saurait être assimilée à l'intention ou à l'insouciance : il faut que le prévenu ait eu effectivement conscience des éléments matériels de l'infraction ou ait fait preuve d'aveuglement volontaire à leur égard. Il va sans dire cependant que l'élément moral peut s'induire de la conduite de l'individu ainsi que de la preuve. Les facteurs externes et les circonstances permettent d'établir par induction ce qu'on appelle une «présomption d'intention»; cela s'explique par le principe que les faits parlent d'eux-mêmes : une personne sait normalement ce qu'elle fait et est responsable de ses actes.

La culpabilité réelle de l'accusé correspond généralement à la culpabilité en vertu de la loi, mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit entièrement subjective. Comme l'intention et l'insouciance doivent être induites des circonstances, l'état d'esprit *véritable* de l'accusé peut parfois différer de celui que la loi lui impute. En effet, parce que la loi édicte des critères objectifs, il n'est pas nécessaire qu'une personne ait le *sentiment*

intime de sa culpabilité pour être coupable aux yeux de la loi. Et parce que les critères généraux du droit pénal sont réputés être ceux de la collectivité et doivent par conséquent être respectés, l'ignorance de la loi n'est normalement pas une excuse.

Dans son récent projet de document de travail portant sur l'omission, l'imprudence et la mise en danger, la Commission a traité de façon détaillée de la notion d'*imprudence criminelle*. Comme les mêmes principes et les mêmes considérations devraient essentiellement selon nous, s'appliquer aux crimes contre l'environnement, il nous suffira de résumer ici les analyses et les propositions de la Commission relatives à cette notion.

Il est bien entendu qu'à la base même du droit pénal se trouve le principe voulant que la responsabilité pénale ne puisse exister sans une faute. En common law, l'exigence d'un état d'esprit coupable (intention ou insouciance) ne souffrait qu'une seule exception, dans le cas de l'homicide. Celui-ci pouvait en effet constituer un crime s'il était commis par imprudence grave ou au cours de la perpétration d'un autre crime. Le législateur a par la suite édicté d'autres exceptions, tels les textes d'incrimination du *Code criminel* portant sur le fait de causer des lésions corporelles par négligence criminelle et sur la conduite dangereuse. Nous sommes d'avis qu'il existe de bonnes raisons de conserver les crimes dont l'élément moral consiste dans l'imprudence, et que l'imprudence criminelle devrait être suffisante à titre d'élément moral de certains crimes contre l'environnement.

Il serait simpliste de prétendre que l'imprudence n'est pas un état d'esprit et ne peut par conséquent constituer le *mens rea*. En droit pénal canadien, l'imprudence doit être distinguée de l'inadvertance qui consiste dans un manque d'attention. L'imprudence désigne le défaut de prendre les précautions suffisantes, parfois par inadvertance, mais aussi par erreur de jugement ou inhabileté. D'aucuns soutiennent que l'imprudence criminelle devrait être écartée puisque par définition, une telle prohibition ne peut avoir d'effet dissuasif sur le délinquant qui agit par inadvertance. Pour notre part, nous estimons que si la prohibition ne peut dissuader le délinquant au moment de l'acte, son effet dissuasif peut néanmoins opérer à d'autres moments. La prescription d'une peine pour l'imprudence peut également inciter les autres à prendre plus de précautions, à rester vigilants. Cela présente un intérêt particulier pour les personnes chargées du bon fonctionnement et de l'entretien d'entreprises, industrielles et autres, qui peuvent causer de graves dommages à l'environnement et à la santé humaine par leur incurie ou celle de leurs employés et de leurs inspecteurs.

Par ailleurs, le public en général est en droit, aussi bien individuellement que collectivement, d'être raisonnablement protégé contre les préjudices résultant de la négligence d'autrui, ce qui constitue une autre bonne raison de retenir l'imprudence criminelle et de l'appliquer aux crimes contre l'environnement. Si l'automobiliste inattentif ne peut être excusé d'avoir omis d'apporter le soin nécessaire à la conduite d'un véhicule, il devrait en être de même des personnes qui détiennent des responsabilités dans le domaine de la protection et de la sécurité de l'environnement. À juste titre, la loi exige de l'automobiliste qu'il soit vigilant, qu'il soit attentif à ce qui se passe sur la route. Elle devrait se montrer aussi stricte à l'endroit de la personne qui, par imprudence, a causé un dommage ou un risque grave à l'environnement.

Cependant, nous persistons à croire qu'il y a lieu de faire preuve de modération dans le recours au droit pénal et que l'imprudence ne devrait pas toujours constituer une infraction. Voilà pourquoi la Commission, dans son projet de document de travail sur l'omission, l'imprudence et la mise en danger, a proposé de restreindre l'imprudence criminelle aux actes causant ou susceptibles de causer un préjudice grave comme la mort ou des lésions corporelles. Essentiellement, le même principe devrait s'appliquer aux crimes contre l'environnement. Devrait constituer une infraction criminelle le fait de causer, par imprudence, un dommage ou un risque grave pour l'environnement, mais seulement dans la mesure où l'acte met en danger la vie et la santé humaines. C'est donc dire que l'acte de pollution commis par imprudence dont la seule conséquence serait de priver le public de l'usage et de la jouissance de l'environnement, ou de violer d'une façon ou d'une autre les droits de propriété d'autrui, mais sans pour autant être dommageable ou dangereux pour la vie ou la santé humaines, ne serait pas visé par la définition de ce crime.

Pour ce qui est du *degré* d'imprudence nécessaire pour qu'un acte de pollution constitue une infraction criminelle, nous estimons que les arguments et les conclusions formulés dans le projet de document de travail sur l'omission, l'imprudence et la mise en danger devraient s'appliquer aux crimes contre l'environnement. Trois niveaux de culpabilité entrent en jeu, par ordre croissant : la simple imprudence ou négligence civile, l'imprudence grave ou criminelle, et l'insouciance. La négligence civile correspond au défaut de prendre les précautions dont s'entourerait un personne raisonnable. Ou bien le défendeur a couru le risque en connaissance de cause, mais parce qu'il ne s'agit pas d'un risque grave ou injustifiable, sa conduite ne peut pas être qualifiée d'insouciante; ou bien le défendeur ne s'est pas rendu compte du risque alors qu'il aurait dû en avoir conscience. L'imprudence grave ou criminelle se trouve encore plus en deçà de la norme des soins raisonnables que l'imprudence ordinaire ou négligence civile. Enfin, l'insouciance désigne, de façon générale, le fait pour une personne de prendre consciemment un risque grave et injustifiable.

Aux fins du droit pénal, l'imprudence devrait selon nous être restreinte à ce que l'on appelle parfois l'imprudence «grave», aussi bien en ce qui concerne le fait de causer, par imprudence, un dommage ou un danger grave pour l'environnement, qu'à l'égard de tous les autres contextes où intervient l'imprudence. Cela dit, l'imprudence «grave» pose des difficultés dans la mesure où il est malaisé de la mesurer ou de la définir clairement. La plupart des tentatives à cet égard ont inévitablement mené à une impasse. Ce problème s'apparente à celui dont nous avons discuté plus tôt au sujet de la «gravité» du dommage ou du risque. Mais dans le contexte de la protection de l'environnement, comme nous l'avons vu, il est possible d'apporter une certaine mesure de précision à la notion de «gravité», en prenant comme point de repère les normes de conduite, de méthode et d'émission qui sont prévues par la législation, la réglementation et les pratiques industrielles. Normalement, la simple violation négligente de

ces normes ne constituerait pas de l'imprudence grave, alors que l'acte imprudent qui *excéderait largement* ces normes et dérogerait gravement aux méthodes reconnues pourrait être tenu pour grave.

C. La mise en danger de l'environnement

La Commission a également examiné la question de la mise en danger dans son projet de document de travail sur l'omission, l'imprudence et la mise en danger. Il nous suffira donc ici d'étendre et d'appliquer certains des mêmes principes et considérations aux crimes contre l'environnement. Signalons d'emblée qu'à l'heure actuelle, notre droit pénal incrimine déjà certaines formes de mise en danger. Bien qu'en principe, le common law ne reconnaisse la responsabilité pénale que pour le dommage causé à une victime, il est établi depuis longtemps qu'un crime peut entraîner deux types de préjudices : celui que subit une victime individuelle et caractérisée (que l'on peut appeler préjudice direct), et celui qui touche la collectivité en général (préjudice indirect).

Suivant le droit pénal positif, le préjudice indirect pour la collectivité suffit, dans divers cas, à engager la responsabilité pénale du délinquant. Ainsi, les infractions *inchoatives* constituent la première catégorie d'infractions sanctionnant la mise en danger. En effet, la simple tentative, l'incitation et le complot engagent la responsabilité de leur auteur. Le préjudice éventuel est ainsi prohibé avant même de se réaliser, c'est-à-dire au moment où il ne constitue encore qu'un danger. De même, un certain nombre d'infractions de mise en danger visent à prévenir la commission de crimes : l'infraction de corruption, ainsi que la possession d'instruments d'effraction, par exemple. La *nuisance publique*, que l'on trouve à l'article 176 du *Code criminel* constitue un autre type d'infraction de «mise en danger». Ce texte punit l'acte qui «met en danger la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public» ou «nuit au public dans l'exercice ou la jouissance d'un droit commun à tous les sujets de Sa Majesté au Canada». La dernière catégorie comprend un grand nombre d'infractions particulières créées par des textes de loi : la conduite dangereuse d'un véhicule ou d'un bateau, le manque de précautions dans l'emploi d'explosifs (articles 77 et 78) ou de «substances volatiles malfaisantes» (alinéa 174*a*)), le méfait qui cause un danger réel pour la vie des gens (paragraphe 387(2)), de même que les infractions relatives aux armes dangereuses (articles 82 à 106).

Dans son projet de document de travail, la Commission en est venue à la conclusion que le nouveau code pénal devrait inclure, au chapitre des infractions contre les personnes, une infraction générale de mise en danger, et ce, pour un certain nombre de raisons. Les infractions actuelles qui traitent de la mise en danger ont été créées pour répondre à des besoins ponctuels, sont assez dispersées et manquent de cohésion. Un texte général établirait une règle globale et systématique. Il existe à cet égard des précédents plus

ou moins récents dans d'autres pays[29]. L'institution d'une telle infraction indiquerait clairement que l'insouciance gratuite et injustifiable à l'égard de la sécurité d'autrui constitue une atteinte à une valeur fondamentale et doit être réprouvée et sanctionnée.

La Commission a également conclu que la portée de l'infraction générale de mise en danger devrait être limitée aux agissements entraînant un *risque de mort ou de lésions corporelles graves*. La conduite menaçant le confort, le bien-être ou les biens d'un *particulier* continuerait de relever des recours du droit civil, tandis que l'acte menaçant le confort, le bien-être et les biens du *public* resterait visé par l'infraction de nuisance publique. L'imprudence grave devrait être suffisante à titre d'élément moral de l'infraction consistant à mettre en danger l'environnement, comme cela est le cas de l'infraction générale de mise en danger. Et puisque la mort et les lésions corporelles graves ont pour effet d'incriminer l'imprudence grave, il devrait en être de même du *risque* de mort et de lésions corporelles graves. Pour la Commission, l'infraction générale n'était pas destinée à remplacer les formes particulières de la mise en danger mais à les *compléter*.

Essentiellement, les considérations et principes qui régissent la mise en danger devraient selon nous s'appliquer aux crimes contre l'environnement proposés dans le présent document. L'environnement peut lui aussi être gravement mis en danger, comme il peut être endommagé, et comme peuvent l'être l'usage et la jouissance de l'environnement ainsi que la vie et la santé humaines. Mais plusieurs considérations supplémentaires entrent en jeu dans le contexte de la pollution, et appellent des réponses spécifiques.

Premièrement, il serait quelque peu artificiel d'établir une distinction nette entre l'*endommagement* et la *mise en danger* de l'environnement. Bon nombre d'activités polluantes et de contaminants semblent entraîner ces deux résultats à la fois[30], ce qui nous incite à réunir ces deux types de préjudices : l'endommagement et la mise en danger.

Deuxièmement, comme nous l'avons expliqué plus tôt, il peut arriver que l'*endommagement* d'une ressource constitue une telle entrave à son usage et à sa jouissance qu'il devrait, par exception, être tenu pour criminel même s'il n'est pas susceptible de nuire à la santé et à la vie humaines. Ce serait le cas, par exemple, du fait de pollution qui priverait de son gagne-pain une partie importante de la population. D'autre part, l'acte qui *met gravement en danger* cette source de revenu devrait aussi, par exception, être considéré comme criminel. Du point de vue du pollueur, la réalisation du dommage

29. Dès 1846, les membres de l'English Criminal Law Commission avaient recommandé la création de deux infractions de mise en danger, à savoir la mise en danger de la vie d'autrui par malveillance, et le fait de causer, par imprudence, un danger pour la vie d'autrui. De fait, ni l'une ni l'autre n'a été intégrée au droit pénal britannique. En 1970, on a adopté en Angleterre le *Criminal Damage Act* instituant une infraction qui consiste à endommager un bien avec [TRADUCTION] «l'intention de mettre en danger la vie d'autrui ou avec insouciance à cet égard». Aux États-Unis, le *Model Penal Code* contient (à l'article 211.1) une infraction de mise en danger par insouciance, laquelle a été reprise dans les codes pénaux d'un certain nombre d'États ainsi que dans le code fédéral proposé. Par ailleurs, plusieurs États dont le système juridique ne s'inspire pas du common law incriminent aussi de façon générale la mise en danger. Parmi ces pays, on compte la Suède, la Pologne et l'Autriche.

30. Cela est généralement le cas des substances décrites ci-dessus à la section II.A.

est tout à fait fortuite. Par conséquent, nous en concluons qu'aux fins de l'infraction contre l'environnement, il n'y a pas lieu de limiter la portée de la mise en danger au fait de causer un risque de mort ou de lésions corporelles graves, mais plutôt de l'étendre de façon à inclure, par exception, le fait de causer un risque de préjudice grave pour l'environnement seul.

Troisièmement, étant donné la restriction que nous avons apportée plus tôt à la portée de l'imprudence grave, en la limitant au fait de causer, par imprudence, la mort ou des lésions corporelles graves, la même restriction devrait s'appliquer à la mise en danger. Ainsi, nul n'engagerait sa responsabilité pénale pour avoir mis l'environnement en danger par imprudence lorsque sa conduite ne présente pas de danger connu ou probable pour la vie et la santé humaines, même si l'imprudence «grave» peut par ailleurs être prouvée. En revanche, la mise en danger *insouciante* ou *intentionnelle* d'une ressource pourrait, par exception, constituer une mise en danger criminelle même si elle ne comporte aucun risque pour la santé. Cela dit, on se rappellera que par définition, dans la plupart des cas, la pollution qui entraîne un dommage ou un danger grave pour une ressource naturelle présentera généralement des risques graves, à court ou à long terme, pour la vie et la santé humaines.

Quatrièmement, viennent les arguments qui militent à l'encontre de l'inclusion, dans la nouvelle infraction générale de mise en danger, de la nouvelle infraction spéciale de mise en danger (et d'endommagement) de l'environnement. La raison première et fondamentale est simplement que la pollution de l'environnement présente, à de nombreux égards, un caractère particulier, unique, ainsi que technique ou scientifique, qui exige des dispositions spéciales. De même, étant donné l'importance que l'on attache à l'environnement naturel et aux nombreuses formes de pollution grave qui le menacent, sa mise en danger devrait être prohibée et sanctionnée de façon directe et explicite.

D. L'action, l'omission et l'obligation imposée par la loi

Une omission, aussi bien qu'une action, peut entraîner un dommage ou un danger graves pour l'environnement. Ainsi, le défaut de prévenir un dommage peut être aussi lourd de conséquences que le fait de l'avoir causé activement. Comme le thème général de l'omission fait déjà l'objet d'un autre document de travail de la Commission, il nous suffira ici de résumer sommairement l'analyse et les conclusions provisoires que contient ce document, et de montrer dans quelle mesure elles s'appliquent aux crimes contre l'environnement.

Pour diverses raisons, le principe général de common law veut que la responsabilité pénale s'attache à l'action plutôt qu'à l'inaction, à l'acte coupable plutôt qu'à l'abstention. Autrement dit, en common law, l'inaction ne constitue pas une faute. Toutefois, on en est venu à reconnaître trois exceptions à ce principe général, chacune pouvant s'appliquer dans le contexte des infractions contre l'environnement. La *première* vise le type de conduite qui, en toute logique, doit être replacé dans le contexte plus large

d'une série d'actions, et que l'on pourrait appeler «pseudo-inaction». En d'autres termes, il est plus juste, dans ce cas, de considérer l'inaction comme faisant partie d'une activité globale qui aurait été mal exécutée. Dans le contexte de la pollution, on pourrait citer à titre d'exemple le cas de l'employé d'une usine qui négligerait de fermer une valve, causant ainsi le déversement massif de contaminants dangereux, ou encore celui du transporteur de déchets dangereux qui omettrait de faire l'inspection de son camion.

La *deuxième* exception consiste dans l'inaction ou l'omission qui est expressément désignée par la loi comme constituant une infraction, c'est-à-dire une abstention qui est définie par la loi comme un crime d'omission. Ce type d'omission peut également s'appliquer aux crimes contre l'environnement. Le texte d'incrimination imposerait tout simplement l'accomplissement de certains actes et ferait du défaut à cet égard une omission criminelle. En pareil cas, l'omission constitue en soi le crime, la responsabilité est automatique et évidente, quel que soit le résultat.

La *troisième* exception vise la «commission par omission», c'est-à-dire la perpétration d'un crime caractérisé par un résultat et consistant dans le défaut d'accomplir une obligation légale. Dans ce cas, la nature infractionnelle de l'omission réside dans le *lien de causalité* entre l'omission et le préjudice, que l'omission soit ou non punissable en soi. Dans ce contexte, le principe fondamental veut que lorsqu'une personne s'engage à agir dans l'intérêt de quelqu'un, celui-ci dépend de cette personne et est en droit de s'attendre à ce qu'elle respecte son engagement. Ce lien juridique peut exister sous diverses formes : (1) les relations familiales, (2) la relation contractée volontairement par laquelle une personne (un médecin, par exemple) prend un engagement qui en incite une autre à lui faire confiance, (3) les activités collectives comportant un risque ou un danger à l'égard desquelles il existe une entente à tout le moins tacite d'entraide mutuelle en cas de difficulté (c'est le cas des alpinistes, des astronautes, etc.) et (4) les situations dangereuses dans lesquelles un individu dépend d'un autre individu qui a créé le danger ou du moins, est à même de le maîtriser. Dans ce dernier cas, toutefois, il n'y a pas d'engagement, la dépendance et l'obligation légale découlant de la situation elle-même.

On peut imaginer diverses situations où, dans le domaine de la protection de l'environnement, des obligations naissent du quatrième type de relation. La personne qui crée un danger (ou est à même de le maîtriser) a le devoir de mettre le public à l'abri de celui-ci. Cette règle s'appliquerait par exemple aux entreprises dont l'activité consiste à fabriquer, transporter ou éliminer des substances ou des matières dangereuses pour l'environnement, aux municipalités et autres ordres de gouvernement responsables de l'élimination de déchets, de la protection de la santé publique, etc. La population se trouve dans une situation de dépendance par rapport à ces entreprises ou ordres de gouvernement en raison des services qu'ils fournissent ou des produits qu'ils fabriquent. Mais dans la mesure où ces entreprises et ordres de gouvernement exposent ainsi le public à des dangers pour l'environnement et la santé qu'ils ont créés et sur lesquels ils exercent un certain pouvoir, on peut dire qu'ils ont (de même que leurs mandataires et employés) le devoir correspondant de faire ce qu'ils peuvent pour protéger l'environnement et la santé publique.

En toute justice, on pourrait franchir un pas supplémentaire pour affirmer que plus la dépendance et les risques pour l'environnement et la santé découlant des activités de personnes ou de groupes sont grands, plus le devoir d'assurer la sécurité de l'environnement et de la population devrait être rigoureux. C'est donc dire que certains ordres de gouvernement, entreprises et autres groupes pourraient être tenus d'observer des normes de précaution plus élevées. La même règle devrait s'appliquer aux personnes qui détiennent des pouvoirs importants au sein de ces organisations. En tant que mandataires ou préposés de ces dernières, ces personnes devraient en effet se voir imposer des normes de précaution plus élevées que les particuliers en tant que tels.

Traditionnellement, on entendait par «obligation imposée par la loi» l'obligation prescrite par *toute règle de droit* émanant de la législation ou du common law. Cependant, dans son document de travail 29 sur la partie générale publié en 1982, la Commission a proposé, à titre provisoire, que la portée du mot «loi» en tant que source d'obligations dont la violation engagerait la responsabilité pénale, soit limitée aux règles édictées par le *Code criminel*. Des devoirs généraux seraient énumérés dans la partie générale, et des obligations plus spécifiques seraient attachées aux infractions de la partie spéciale. Logiquement, la responsabilité pénale d'une personne ne devrait donc pas être engagée du fait de la violation d'un devoir prescrit par la législation de réglementation fédérale ou provinciale en matière d'environnement. Pourtant, nous avons proposé, plus tôt dans le présent document, que la violation *très grave* de ces dispositions soit normalement reconnue comme condition nécessaire (encore qu'insuffisante en soi) pour qu'une conduite puisse être considérée comme un crime véritable. Nous croyons qu'il devrait en être de même des *obligations* imposées par ces lois fédérales et provinciales.

À notre sens, ces deux propositions ne sont pas nécessairement incompatibles, à savoir que, d'une part, les obligations dont l'inobservation engage la responsabilité pénale soient limitées à celles que prévoit le *Code*, et que d'autre part, la violation grave des lois de réglementation soit incluse dans ces obligations. Elles pourraient être conciliées de deux façons : soit par l'inclusion dans le *Code* d'une liste détaillée d'obligations spécifiques inspirées des lois de réglementation mais beaucoup plus rigoureuses, soit par l'adjonction au texte d'incrimination d'une disposition prohibant la violation grave des obligations prescrites par la législation applicable en matière écologique. Or, comme les normes et les obligations détaillées n'ont pas leur place dans le *Code criminel*, la seconde solution nous semble préférable.

En somme, il convient d'accorder une place importante aux omissions dans les nouveaux crimes contre l'environnement que nous proposons. L'inaction pourrait engager la responsabilité pénale dans trois cas : lorsqu'elle fait partie d'une conduite plus globale constituant un acte, lorsqu'elle est spécifiquement désignée comme une infraction et lorsqu'elle correspond à l'inaccomplissement d'une obligation légale prescrite par le *Code criminel*, et entraîne un dommage ou un danger graves pour l'environnement. Serait pénalement responsable la personne qui omet de prendre les mesures raisonnables pour prévenir ou limiter un dommage ou un danger graves pour l'environnement, si elle a créé le danger ou du moins, est à même de le maîtriser.

E. Conclusions

1. L'élément moral des crimes contre l'environnement devrait être l'intention, l'insouciance ou l'imprudence.

2. L'imprudence requise pour engager la responsabilité pénale devrait être celle que l'on qualifie souvent de «grave», c'est-à-dire celle qui se trouve largement en deçà de la norme des précautions raisonnables applicable dans le cas de la négligence civile ou ordinaire.

3. La pollution de l'environnement par imprudence ne devrait constituer un crime contre l'environnement au sens du *Code criminel* que si elle cause ou est susceptible de causer la mort ou des lésions corporelles.

4. Des poursuites pour infraction contre l'environnement devraient pouvoir être intentées en vertu du *Code criminel* non seulement contre la personne qui *cause* un dommage grave à l'environnement (et par conséquent à la vie et à la santé humaines), mais aussi contre celle qui *met gravement en danger* l'environnement (et par conséquent la vie et la santé humaines).

5. Normalement, pour qu'une personne soit considérée comme ayant criminellement mis en danger l'environnement, il faudrait que sa conduite ait causé *un risque grave pour la vie et la santé humaines*. Cependant, la mise en danger *intentionnelle* ou *par insouciance* de l'environnement pourrait, par exception, être tenue pour criminelle même s'il n'en résulte aucun danger probable pour la vie ou la santé humaines, mais seulement pour l'usage et la jouissance d'une ressource. Ce serait le cas, par exemple, de l'activité polluante qui met en danger le principal gagne-pain d'une collectivité.

6. Compte tenu du principe de la modération en droit pénal, la mise en danger de l'environnement par *imprudence* ne devrait pas comporter de telles exceptions, et devrait, pour engager la responsabilité pénale de son auteur, entraîner un risque grave pour la vie et la santé humaines.

7. Les infractions contre l'environnement prévues au *Code criminel* devraient prohiber non seulement les *actions* qui causent un dommage ou un danger graves pour l'environnement, mais aussi les *omissions* dommageables ou dangereuses.

8. Pour étendre aux omissions la portée de ces prohibitions du *Code*, il faudrait adopter une disposition spécifique faisant à la personne qui a créé un danger ou est en mesure de le maîtriser l'obligation de prendre des précautions raisonnables pour prévenir ou réduire l'endommagement ou la destruction de l'environnement, ou le danger qui menace celui-ci.

9. Plus la dépendance du public et les dangers pour l'environnement et la santé pouvant résulter des activités d'une entreprise ou d'un ordre de gouvernement sont grands, plus le devoir de ceux-ci d'assurer la sécurité des éléments de l'environnement et de la population exposés à la pollution devrait être rigoureux.

10. La violation d'une «obligation imposée par la loi» devrait comprendre tant l'inobservation des obligations spécifiques associées aux infractions contre l'environnement prévues au *Code*, que la violation flagrante et grave des obligations prescrites par les législations fédérale et provinciales en matière d'environnement. L'inaccomplissement de cette obligation engagerait la responsabilité pénale.

IV. Le critère de la mise en application : le respect des droits de l'accusé

A. Limites et principes

Voici le quatrième critère de la criminalité proposé par la Commission : les *mesures de mise en application* nécessaires pour poursuivre pénalement un acte ne doivent pas, en elles-mêmes, contrevenir gravement à des valeurs fondamentales. Comme les autres, ce critère doit s'appliquer aux crimes contre l'environnement. L'équité, ainsi que le respect de la personne et de la liberté, restreignent de façon considérable les mesures de mise en application et les sanctions qui peuvent être utilisées. Cela dit, la Commission estime que ces principes et ces limites ne sauraient empêcher l'institution d'infractions contre l'environnement comme elle le propose.

Le *respect de la personne* impose des limites non seulement quant à ce que nous pouvons faire à autrui, mais aussi quant à la façon dont les suspects et les criminels doivent être traités. Du point de vue du délinquant ou du suspect individuel, cela exclut les peines «cruelles et inusitées» ou les sentences avilissantes, y compris la torture, la mutilation et les méthodes de réhabilitation attentatoires. Les personnes et groupes soupçonnés ou reconnus coupables d'infractions contre l'environnement devraient bénéficier de la même protection. Par ailleurs, des considérations d'*équité* imposent d'autres critères et d'autres principes. La culpabilité ou l'innocence, de même que la sentence, devraient être déterminées équitablement d'après la preuve soumise. La peine devrait être en rapport avec l'infraction et le délinquant, et les cas semblables devraient appeler des solutions semblables. Enfin tous sont égaux devant la loi, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, conformément à la doctrine de l'égalité en droit pénal.

La justice exige que les affaires semblables soient jugées de façon semblable et les affaires différentes, de façon différente. Les infractions graves en matière écologique sont en réalité des crimes de violence contre l'environnement et très souvent (directement ou indirectement), contre la vie et la santé humaines. Dans ces conditions, une conclusion importante semble vouloir s'imposer : dans les cas de dommages ou de risques graves, les lois relatives à l'environnement prennent un caractère pénal et devraient être appliquées aussi rigoureusement que les textes prohibant le meurtre, les voies de fait et le vol, à moins qu'il n'existe de très bonnes raisons à l'effet contraire.

Pour ce qui concerne la mise en application du droit pénal, le respect de la liberté dicte deux principes. Le premier consiste dans la *présomption d'innocence*. L'accusé n'a pas à prouver son innocence, il est présumé innocent. Il incombe au poursuivant d'établir les éléments matériels de l'infraction hors de tout doute raisonnable, à défaut de quoi l'accusé échappe à la condamnation pénale. Le second principe veut qu'un acte ne soit pas un crime à moins que la loi ne le déclare expressément. Autrement dit, si un acte n'est pas prohibé par le droit pénal, nul n'engage sa responsabilité pénale s'il l'accomplit (encore que cet acte puisse évidemment être interdit par d'autres règles de droit, celles du droit administratif, par exemple). Cette présomption est une des bonnes raisons pour lesquelles nous préconisons l'adjonction au *Code* d'infractions spéciales contre l'environnement. Au prochain chapitre, nous montrerons qu'à l'heure actuelle, le *Code criminel* ne dénonce pas et ne prohibe pas de façon suffisamment claire et précise les crimes contre l'environnement.

Il n'existe à notre sens aucune raison valable de conclure que le crime d'endommagement ou de mise en danger de l'environnement ne satisferait pas à ce troisième critère. Il y a au contraire tout lieu de croire que certaines infractions relatives à l'environnement, à tout le moins, peuvent efficacement et équitablement être considérées comme des crimes, sans que soit battus en brèche les principes importants du common law que nous venons de décrire. Il est tout à fait normal que des poursuites échouent lorsque les éléments de l'infraction n'ont pas été prouvés «hors de tout doute raisonnable», et il en est ainsi pour toutes les autres infractions criminelles. Étant donné les incertitudes et les controverses qui caractérisent ce domaine, de même que les exigences de la norme de preuve, les problèmes que pose la preuve du dommage et du lien de causalité ne devraient pas être minimisés. Mais à cet égard, les crimes contre l'environnement n'auraient rien d'exceptionnel. Dans bien d'autres domaines — la médecine, par exemple — un acte peut prendre un caractère complexe et controversé, et pourtant faire l'objet de poursuites à titre de crime véritable. Du reste, les cas de pollution de l'environnement qui prennent l'ampleur de catastrophes, c'est-à-dire ceux qui nous intéressent au premier chef, seront généralement ceux qui soulèvent le moins d'incertitude ou de doute sur le plan scientifique. Compte tenu du principe de la modération, il convient, selon nous, de faire preuve de circonspection quant aux infractions relatives à l'environnement pouvant être poursuivies en application du *Code criminel*. Elles devraient être limitées à celles à l'égard desquelles le dommage ou le risque peut raisonnablement être établi hors de tout doute raisonnable.

B. La preuve du dommage ou du danger graves

Rappelons que la question du dommage ne peut ni ne doit être résolue exclusivement à la lumière des données ou des controverses scientifiques ou techniques. En premier lieu, l'existence même de données scientifiques parfaitement «objectives» est très improbable. Les questions posées, de même que les diverses positions des scientifiques, contiennent inévitablement des jugements de valeurs explicites ou implicites. En second lieu, l'appréciation de l'innocuité de l'activité ou de l'acceptabilité du risque

est un acte essentiellement normatif. Cette tâche revient donc à un groupe de personnes jouissant collectivement d'une perspective beaucoup plus vaste que celle des scientifiques ou des administrateurs. Les questions de l'appréciation du risque, et surtout de son acceptabilité, demandent à être résolues par un groupe de personnes qui ait accès à toutes les données techniques nécessaires, mais surtout qui reflète le plus possible la diversité du public. Comme nous l'avons déjà mentionné plus tôt dans ce chapitre, le mécanisme le plus approprié pour parvenir à ce résultat dans une affaire criminelle devrait être le jury. Celui-ci devrait tenir compte, en vue de déterminer si la preuve d'un dommage grave a été faite hors de tout doute raisonnable, des données scientifiques et de l'acceptabilité du risque.

On propose parfois, dans le contexte de la protection pénale de l'environnement, l'adoption de deux mécanismes procéduraux particuliers : *le renversement du fardeau de la preuve* et la *communication de la preuve de l'accusé à la poursuite*. D'aucuns soutiennent en effet, surtout à l'appui de la première proposition, que dans ce domaine, la charge de la preuve, qui consiste pour l'administrateur (le demandeur ou le poursuivant) à prouver le *dommage ou le danger* pour l'environnement, devrait peser sur l'administré (le défendeur ou l'accusé) qui serait alors tenu de prouver l'*innocuité* pour l'environnement (et la santé). Ces deux questions font l'objet d'une autre étude actuellement en cours à la section de recherche en procédure pénale de la Commission. Qu'il suffise de dire ici, au sujet de l'application du concept de renversement de la charge de la preuve dans le contexte des crimes contre l'environnement, que la Commission n'est pas en mesure, pour le moment, de déterminer si ces infractions remplissent les conditions strictes établies par la jurisprudence récente, et qui font qu'une disposition du *Code criminel* prévoyant le renversement de la charge de la preuve n'est pas considérée comme une violation du droit de l'accusé d'être présumé innocent jusqu'à preuve de sa culpabilité. Ce droit est actuellement sanctionné à l'alinéa 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Il est reconnu depuis longtemps que l'État, en tant que fiduciaire ou gardien du domaine public, a le droit et le devoir d'imposer à toute personne qui se propose d'entreprendre une activité mettant en péril la santé, la sécurité et le bien-être d'autrui, la charge de justifier de son aptitude et de l'innocuité de cette activité. Il en est ainsi, par exemple, des automobilistes, des pilotes d'avion, des ingénieurs et des médecins. De même, plusieurs lois de réglementation obligent les personnes qui entreprennent certaines activités ou la mise en marché de certaines substances, à procéder au préalable à des épreuves de sécurité. À titre d'exemple, on peut citer la *Loi des aliments et drogues*[31], de même que la *Loi sur les contaminants de l'environnement*[32], bien que la

31. S.R.C. 1970, chap. F-27.

32. S.C. 1974-75-76, chap. 72, par. 4(6). Aux termes de cette disposition, la personne qui, pour la première fois, fabrique ou importe plus de 500 kg d'un composé chimique doit obligatoirement en informer le ministre et divulguer tout renseignement qu'elle possède concernant les dangers que présente le composé pour la santé ou l'environnement. En principe, on pourrait donc soutenir que cette disposition a pour effet de déplacer la charge de la preuve sur la personne, qui serait alors tenue d'établir l'innocuité du composé. En réalité, cependant, le déplacement est très limité. En effet, selon le paragraphe 3(3), pour qu'une substance puisse être ajoutée à la liste figurant en annexe de la Loi, il faut que le ministre de l'Environnement ou le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social «soupçonnent» que cette substance présente un danger pour la santé ou l'environnement, avant même de pouvoir recueillir des

portée de celle-ci soit plus limitée à cet égard. D'aucuns soutiennent également qu'il devrait incomber au défendeur de prouver le caractère inoffensif de ses activités dans toute action civile portant sur la mise en danger de l'environnement, surtout lorsqu'il s'agit d'une injonction visant à faire cesser une activité potentiellement dangereuse[33]. Mais quel que soit le bien-fondé (non négligeable, selon nous) de ces propositions en matière civile, dans le contexte des lois de réglementation et au stade de la prévention, il en va tout autrement en matière pénale, compte tenu de la lourdeur des peines qu'encourt l'accusé reconnu coupable, ainsi que du droit de l'accusé d'être présumé innocent.

Du reste, la Commission n'est pas encore persuadée de l'utilité qu'aurait le renversement de la charge de la preuve dans le cas des crimes contre l'environnement prévus au *Code*. Nous restons convaincus que le rejet de certaines accusations et la libération de quelques coupables valent mieux que la condamnation d'innocents au mépris des principes de justice fondamentaux.

Quant à la communication de la preuve de l'accusé à la poursuite, disons simplement que nous ne sommes pas certains qu'une réforme aussi radicale sur le plan de la procédure soit justifiée. Nous comptons approfondir cette question dans un prochain document portant sur la communication de la preuve qui sera publié prochainement. Afin que le processus pénal puisse permettre d'apprécier de la façon la plus juste possible le bien-fondé des allégations du poursuivant, on pourrait être séduit à l'idée d'obliger les parties à produire (par exemple) un résumé écrit de la preuve et des témoignages qu'elles entendent produire, et à communiquer les données sur lesquelles

---

données et faire des enquêtes. En outre, selon le paragraphe 4(1), un fabricant ne peut être tenu de divulguer des renseignements que si les deux ministres «ont des motifs de croire» que la substance en cause présente un danger considérable pour l'environnement ou la santé. Aux termes du paragraphe 7(1), ce n'est que lorsque le ministre de l'Environnement et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sont «convaincus» qu'une substance met ou peut mettre «sensiblement en danger» la santé ou l'environnement que cette substance peut être ajoutée à l'annexe. Enfin, suivant le paragraphe 5(2), l'adjonction de la substance à l'annexe ne peut avoir lieu que s'il est déterminé qu'il n'existe aucune loi provinciale ou fédérale qui puisse servir à régir la substance. Dans une étude non publiée de la série Protection de la vie (*Selected Environmental Statutes*, par Susan Tanner, p. 77-80, 115-121), l'auteur a mis en évidence certaines dispositions caractéristiques de la Loi. Ainsi, les exigences relatives à l'avis au Ministre ne concernent que les nouveaux produits chimiques. De fait, jamais les dispositions de l'alinéa 4(1)c) n'ont été utilisées pour forcer une personne à faire des expériences, et l'on n'a jamais élaboré ni imposé d'exigences systématiques concernant la tenue des expériences. En outre, la Loi ne vise que les substances chimiques individuelles (et non les polluants biologiques), et celles-ci sont réglementées de façon isolée, et non en corrélation avec d'autres polluants de l'environnement.

33. L'injonction est sans aucun doute l'un des outils juridiques les plus utiles pour la protection de l'environnement et de la santé. Cependant, elle n'est que rarement décernée. Elle consiste dans une ordonnance d'un tribunal interdisant à la partie adverse d'entreprendre ou de continuer une activité (le rejet de déchets dans l'environnement, par exemple), ou lui enjoignant de faire quelque chose (par exemple, améliorer les installations d'élimination des déchets d'une usine). L'injonction peut être permanente ou temporaire. Pour qu'une injonction temporaire (ou interlocutoire) puisse être accordée, le requérant doit établir que si l'activité se poursuit, il en résultera pour lui un préjudice sérieux et irréparable, et que par ailleurs, l'octroi de l'injonction en cours d'instance ne causera pas au défendeur un préjudice irréparable. Les injonctions ne sont accordées que rarement, dans les cas les plus graves, et jamais lorsque la valeur économique du préjudice peut être mesurée et que des dommages-intérêts semblent constituer une réparation suffisante.

elles s'appuient. Pourtant, cette façon de procéder pourrait bien enfreindre le droit de l'accusé de ne pas s'incriminer. Pour le moment, il nous paraît préférable de mettre à contribution les voies traditionnelles de la procédure, comme l'emploi des citations à comparaître et des mandats de perquisition.

C. Conclusions

1. Les mesures nécessaires à la mise en application des prohibitions du *Code* en matière de crimes contre l'environnement ne devraient pas elles-mêmes porter atteinte à des valeurs fondamentales. Parmi ces valeurs et principes fondamentaux, on compte les suivants : l'exclusion des peines cruelles et inusitées, le recours à des solutions semblables dans des affaires semblables, l'égalité devant la loi, la détermination de l'innocence ou de la culpabilité au regard de la preuve soumise, la présomption d'innocence, le droit de l'accusé de ne pas s'incriminer, ainsi que la présomption voulant qu'un acte ne constitue pas un crime à moins d'être explicitement désigné comme tel par la loi.

2. Le *renversement du fardeau de la preuve* pourrait, dans le contexte des crimes contre l'environnement, violer le droit de l'accusé d'être présumé innocent. De même, la *communication de la preuve de l'accusé à la poursuite* pourrait enfreindre le droit de l'accusé de ne pas s'incriminer.

3. En dépit des complexités techniques et des controverses scientifiques, ainsi que des difficultés sur le plan de la charge de la preuve, il existe de bonnes raisons de croire que certaines poursuites pénales pourraient réussir en matière de protection de l'environnement, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des réformes comme le renversement de la charge de la preuve, et sans porter atteinte aux valeurs fondamentales énumérées à la première conclusion.

V. Le critère de l'efficacité : l'utilité véritable

A. La réprobation et la dissuasion

Même lorsque la conduite reprochée satisfait aux autres critères de la criminalité, il en reste un qui a aussi toute son importance : le fait de considérer un acte de pollution grave de l'environnement comme un crime véritable visé par la portée du *Code criminel* contribuerait-il de façon notable à réprimer les dommages et les dangers ainsi causés? Nous répondons à cette question par l'affirmative.

Au risque de nous répéter, rappelons qu'il n'est pas dans notre intention de prétendre que nos propositions constituent la seule réponse de nature juridique aux problèmes que pose la pollution de l'environnement, ni qu'elles constituent toujours la meilleure réponse. Bien au contraire, nous estimons que le recours à l'application du *Code criminel* devrait toujours être une solution extrême. Dans la plupart des cas, d'autres voies seront plus appropriées, qu'il s'agisse de recours civils, des mécanismes de contrôle et des lois de réglementation, ou des divers stimulants et sanctions qu'offre le droit administratif. On peut facilement concevoir — et cela est presque souhaitable — qu'il y aura relativement peu de poursuites engagées en application des nouvelles prohibitions du *Code criminel*. Celles-ci devraient, à l'instar des autres textes d'incrimination, être utilisées avec beaucoup de modération, et des façons moins rigoureuses de prévenir la pollution et d'assurer le respect de la loi devraient normalement leur être préférées.

La nouvelle infraction dont nous proposons l'adjonction au *Code criminel* n'est pas destinée à court-circuiter les autres solutions et mécanismes, présents et à venir, dans ce domaine. Ainsi, elle n'a pas pour but de se substituer aux diverses lois fédérales et provinciales relatives à la protection de l'environnement, ni de restreindre les attributions des divers organismes chargés d'appliquer celles-ci. Bien au contraire, la Commission estime qu'il existe actuellement une lacune dans les mécanismes de défense que notre société est à même d'opposer à la pollution de l'environnement, et que ce nouveau texte d'incrimination comblera cet hiatus. Loin de les menacer ou de les restreindre, il servira à renforcer et à compléter les autres solutions et mécanismes.

Les mécanismes et mesures de contrôle qui existent actuellement ou se développent ont des objets légitimes, très importants et bien définis. Ainsi, dans le contexte de la protection de l'environnement, les recours civils visent davantage l'*indemnisation* pour le dommage subi, ou la cessation d'une activité dangereuse au moyen d'une injonction. De façon générale, les lois de réglementation et les mesures de contrôle, les recours et les stimulants de nature administrative ont pour objet d'assurer, dans la réalité quotidienne, l'*observation* des normes et limites en matière de pollution. D'autre part, les diverses pratiques administratives, nouvelles ou plus traditionnelles, comme l'octroi de permis, les stimulants financiers, la persuasion et les négociations informelles (ces thèmes font l'objet d'autres documents de la Commission), répondent à des besoins qui sont étrangers aux préoccupations du droit pénal. Cela dit, l'ensemble des mécanismes actuels présentent une lacune en ce que ni les recours civils, ni les solutions de la réglementation ou du droit administratif ne réussissent à remplir un rôle pourtant très important. En termes simples, il s'agit de la *mise en évidence des valeurs en cause*, en faisant entrer en jeu la réprobation et la dissuasion à l'égard des cas graves de pollution de l'environnement.

Bien entendu, il serait faux de dire qu'il n'y a pas de recoupements entre les buts et les objets de toutes ces approches. Ici, les recours civils et le droit administratif contribuent manifestement à mettre en lumière les valeurs fondamentales que sont le droit à un environnement sûr, le caractère sacré de la vie et l'intégrité corporelle. D'autre part, le droit pénal peut avoir pour but secondaire d'assurer l'indemnisation des victimes et l'observation des règles applicables. La différence réside dans l'importance relative

de ces objets. Et l'objet premier du droit pénal (et seulement du droit pénal) est de mettre en évidence et de protéger les valeurs fondamentales de notre société en fournissant, contre ceux qui menacent ces valeurs ou pourraient le faire autrement, les mesures de réprobation et de dissuasion les plus sévères, les plus énergiques et les plus lourdes de conséquences. Or, comme nous le verrons au prochain chapitre, le code actuel ne remplit pas ce rôle de façon aussi claire et rigoureuse qu'il devrait le faire.

Rien ne permet de penser que l'incrimination de certaines infractions en matière écologique serait moins efficace, en vue de la réalisation des objets du droit pénal, que cela n'est le cas à l'égard d'autres conduites criminelles. L'une des façons les plus énergiques dont dispose notre société pour dénoncer et condamner un comportement, c'est de l'interdire formellement dans le *Code criminel*. En revanche, l'abstention pourrait être interprétée, quant aux actes de pollution graves à l'égard desquels aucune justification sociale supérieure n'entre en jeu, comme signifiant que la société ne juge pas ceux-ci suffisamment répréhensibles. La dissuasion est un autre objectif et critère qui permet de mesurer l'efficacité. La réprobation et la dissuasion sont inévitablement liées. Mais tandis que la réprobation repose sur le renforcement des interdits moraux, la dissuasion, elle, fait appel à la crainte d'être découvert, puis condamné. Si la dissuasion est efficace, la crainte suscitée aura des effets négatifs et positifs. D'une part, elle mettra en garde les personnes, les groupes, les mandataires et les préposés contre les actes de pollution graves les exposant à des poursuites pénales. D'autre part, elle motivera les mêmes personnes à prendre les mesures nécessaires pour améliorer leurs politiques, la formation, la surveillance, l'éducation et les mécanismes de prévention de la pollution, afin d'éviter la perpétration d'autres infractions contre l'environnement.

B. Les conditions : les probabilités de poursuites, la stigmatisation et la sévérité de la sentence

Il va sans dire que dans ce domaine, comme dans d'autres, un certain nombre de facteurs importants conditionnent l'efficacité de la dissuasion. Parmi ceux-ci, on compte les *probabilités de poursuites et de condamnation* à la suite de la commission de l'acte. Certes, les pouvoirs discrétionnaires sont indispensables dans notre système judiciaire, et l'application systématique et inconditionnelle n'est ni souhaitable ni réaliste. Cependant, il est reconnu depuis longtemps que l'efficacité d'une mesure de dissuasion découle moins de sa sévérité que de la certitude de sa mise en œuvre. Bien entendu, nous sommes conscients que les probabilités de poursuites et de condamnation dépendent, dans une large mesure, d'autres facteurs que la présence ou l'absence d'un texte d'incrimination dans le *Code criminel*. Le plus souvent, elles sont fonction des ressources mises à la disposition des organismes chargés de la protection de l'environnement et des procureurs généraux, de la volonté politique et ainsi de suite.

La deuxième condition de l'efficacité de la dissuasion est la *stigmatisation*. De toute évidence, la peine rattachée aux crimes de pollution ne peut avoir un effet dissuasif efficace si sa sévérité et sa mise en application ne sont pas connues. Comme la Commission l'avait fait remarquer dans un document de travail antérieur, «[l]a dénonciation de

la conduite peut être tout aussi pertinente dans le cas d'une entreprise qu'elle l'est dans le cas d'une personne physique. Ceci nous force à trouver d'autres façons de stigmatiser la conduite, comme le recours à une amende considérable ou à la publicité défavorable au délinquant[34]». Ce sont souvent les processus de l'arrestation, de la mise en accusation et du procès qui mettront la vérité au jour et exposeront les délinquants au jugement de la société. À ce propos, un auteur a écrit ce qui suit :

> [TRADUCTION]
> Les poursuites en matière de pollution semblent effectivement avoir un effet considérable, en ce sens que l'engagement vigoureux de poursuites contre un pollueur particulier sera très probablement porté à la connaissance des autres pollueurs de la même catégorie. Chacun de ces derniers aura le réflexe rapide de vérifier sa position au regard de poursuites éventuelles. Le plus souvent, il procédera sur-le-champ, sans faire de bruit, à l'assainissement de ses installations ou de ses activités, ou s'enquerra auprès des autorités de ce qu'il doit faire afin d'éviter des poursuites[35].

La sentence prononcée contre une société américaine reconnue coupable de pollution fournit un exemple récent et concret de la façon dont la publicité peut être mise à contribution. L'entreprise avait illégalement déversé des déchets carcinogènes et très toxiques dans le système d'égout de la ville de Los Angeles. La société n'a pas contesté l'accusation d'avoir autorisé le déversement. Non seulement l'un des dirigeants de la société a été condamné à un emprisonnement de quatre mois, mais le tribunal a ordonné à celle-ci de publier dans le *Wall Street Journal* une annonce décrivant le crime qu'elle avait commis contre l'environnement[36].

Troisièmement, l'efficacité de la dissuasion en matière de crimes de pollution dépend aussi de la *sévérité* de la peine. Il ne fait aucun doute que la certitude de la mise en application de la peine a beaucoup plus d'effets, sur le plan de la dissuasion, que sa sévérité. Toutefois, le simple bon sens nous force à reconnaître que celle-ci sera également prise en considération par les délinquants éventuels. La sévérité de la peine devrait être fonction du caractère moralement répréhensible de l'infraction. Plus la pollution est intentionnelle, dommageable ou dangereuse, et plus la peine devrait être lourde. L'amende relativement modeste pouvant être facilement absorbée à titre de faux frais aura peu d'effet sur les plans de la dissuasion ou de la réprobation sociale. À notre avis, l'emprisonnement et des amendes suffisamment importantes devraient être les peines principales pour ces crimes.

L'indemnisation des «victimes», soit l'environnement lui-même ainsi que les personnes dont les intérêts ont été gravement touchés, ne fait pas partie des objets exclusifs, ni même principaux du droit pénal. Par contre, comme on l'a soutenu dans

---

34. Commission de réforme du droit du Canada, *Responsabilité pénale et conduite collective* [Document de travail 16], Ottawa, Information Canada, 1976, p. 46.

35. Kenneth A. Manaster, «Perspective: Early Thoughts on Prosecuting Polluters», (1972) 2 *Ecology Law Quarterly* 471, p. 479.

36. «Publier ses crimes», *Le Devoir*, 2 février 1984.

de nombreuses études et propositions récentes[37], le dédommagement des victimes est un aspect légitime et important de la détermination de la peine en droit criminel et contribue à son efficacité. Lorsqu'une activité peut être considérée comme un crime véritable, l'État ne devrait pas se contenter de condamner le mal causé et de punir le délinquant, mais devrait aussi, lorsque la chose est possible, aider la victime lésée en incluant dans la sentence la réparation du dommage causé. Dans le contexte des crimes contre l'environnement, le dédommagement ou la réparation du préjudice pourraient par exemple consister à nettoyer le lieu où des contaminants ont été déversés ou une décharge de déchets dangereux non autorisée, et à remettre l'environnement ou la ressource dans l'état où ils se trouvaient avant la perpétration de l'infraction. En 1976, dans son document intitulé *Responsabilité pénale et conduite collective*, la Commission avait proposé ce qui suit :

> ... l'infraction résultant de la conduite d'une compagnie et causant des dommages à des biens comme l'air et l'eau, lesquels sont des ressources collectives, devrait dans certains cas déboucher sur une ordonnance judiciaire obligeant la compagnie à verser des dommages-intérêts en raison du préjudice causé au domaine public[38].

Nous sommes donc d'avis que l'institution et l'usage (modéré) de nouvelles dispositions du *Code criminel* prohibant les actes de pollution gravement dommageables et commis par imprudence grave, par insouciance ou de propos délibéré, ne peuvent que contribuer à l'efficacité des autres mécanismes de prévention et de contrôle de la pollution de l'environnement, et non leur nuire. Cet outil supplémentaire comblerait une lacune importante dans l'ensemble des mécanismes juridiques dont nous disposons pour répondre aux problèmes de la pollution, lacune que seul le droit pénal peut combler efficacement.

C. L'avantage d'une formulation générale

Par souci d'efficacité, les dispositions du *Code criminel* prohibant la pollution de l'environnement devraient être formulées en termes généraux pour ce qui est des substances, des contaminants et des types d'activités visés. Une formulation générale présenterait l'avantage de donner à l'infraction une portée compréhensive, de façon à ne pas exclure d'emblée de la responsabilité pénale un type de conduite particulier, un élément particulier de l'environnement ou encore une substance ou un contaminant particuliers seulement parce qu'ils n'ont pas été énumérés dans le texte d'incrimination.

---

37. Cette position a été reconnue et mise en évidence en 1984 dans un énoncé de politique du gouvernement intitulé *La détermination de la peine*, et dans le projet de loi C-19, introduit en 1984, la *Loi de 1984 sur la réforme du droit pénal*. Elle a également reçu l'appui de la Commission de réforme du droit dans le rapport que celle-ci a présenté au Parlement en 1976, et qui s'intitule *Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal*. Dans son énoncé de politique, le gouvernement a décrit le dédommagement comme une manifestation importante de l'objet premier de la détermination de la peine, tout en reconnaissant que les dispositions actuelles du *Code* relatives au dédommagement et à l'indemnisation ne remplissent pas ce rôle de façon efficace ou uniforme.

38. *Op. cit. supra*, note 34, p. 53.

En effet, s'il fallait énumérer dans le *Code criminel* chaque substance, norme d'émission ou type d'activité, il faudrait modifier le *Code* chaque fois qu'un nouveau polluant, danger ou activité non prévu initialement se fait jour, chaque fois qu'une nouvelle norme d'émission est formulée ou qu'une norme existante est révisée. Ces détails n'ont pas leur place dans le *Code criminel*, mais devraient se trouver plutôt dans un vaste ensemble de lois et de règlements relatifs à l'environnement, dont la violation grave serait, comme nous l'avons proposé, une condition nécessaire de la responsabilité pénale. Du reste, le *Code* contient déjà un certain nombre d'infractions formulées en termes généraux, dont certaines ont été proposées par la Commission. Les voies de fait en sont un exemple. Le texte d'incrimination n'énumère pas en détail ni à l'avance les divers types d'actes qui peuvent constituer le contact physique ou la menace que sont les voies de fait. De même, la définition proposée pour la nouvelle infraction de vandalisme n'assortit d'aucun détail l'interdiction générale visant la conduite qui a pour effet d'endommager, de détruire ou de rendre inutile ou inefficace le bien d'autrui.

Pour être efficaces, les dispositions du *Code* interdisant la pollution devraient pouvoir embrasser un vaste éventail d'activités. Après tout, l'environnement et, partant, la vie et la santé humaines, peuvent être endommagés ou mis en danger soit par des actes directs, soit au cours de nombreuses activités. Les principaux dommages et dangers que peuvent causer une grande variété de produits, de déchets et de contaminants dangereux peuvent survenir au cours de leur fabrication, de leur transport, de leur utilisation, de leur stockage et de leur élimination. Par souci d'exhaustivité autant que de précision, toutes ces activités qui peuvent, dans certaines conditions, engager la responsabilité pénale, devraient être visées par la formulation du texte d'incrimination.

D. Conclusions

1. Le recours aux dispositions du *Code criminel* pour la poursuite des actes de pollution de l'environnement devrait toujours être une solution extrême, réservée aux infractions les plus graves et les plus flagrantes. Dans la plupart des cas, d'autres mécanismes de contrôle et sanctions seront plus appropriés, notamment les recours civils, ainsi que l'application des lois de réglementation et des mécanismes du droit administratif.

2. Les dispositions du *Code* prohibant la pollution de l'environnement ne devraient pas être conçues de façon à entrer en concurrence avec les autres mécanismes et solutions juridiques et non juridiques, ni à les remplacer. Tandis que ces derniers visent généralement l'indemnisation des victimes et le respect de la loi, les prohibitions du *Code criminel* devraient avoir pour objectif propre et primordial la mise en évidence des valeurs fondamentales de la société en jouant un rôle de réprobation et de dissuasion à l'égard de la pollution grave de l'environnement.

3. L'efficacité de la réprobation et de la dissuasion dépend d'un certain nombre de conditions : les probabilités de poursuite et de condamnation, la stigmatisation des délinquants et la sévérité de la sentence.

4. Des amendes lourdes et même l'emprisonnement devraient constituer les peines principales, mais comme le dédommagement et la réparation du préjudice sont parfois des objectifs secondaires importants du droit pénal, la sentence prononcée à la suite d'une déclaration de culpabilité en application des dispositions du *Code* pourrait comprendre, par exemple, l'assainissement d'une décharge dangereuse ou du lieu où ont été déversées des substances dangereuses.

5. Les dispositions du *Code criminel* prohibant la pollution de l'environnement devraient être *formulées en termes généraux* et ne pas énumérer des substances et des contaminants particuliers, ni des types particuliers et détaillés d'actions ou d'omissions. Ces détails devraient être laissés aux prohibitions et aux normes contenues dans les lois fédérales et provinciales, dont la violation flagrante et grave serait la condition nécessaire d'une condamnation en application du *Code*.

6. Devraient être visés expressément par la portée générale des infractions du *Code* contre l'environnement les actes gravement dommageables ou dangereux pour l'environnement et

a) consistant dans un acte matériel direct, ou

b) survenant au cours de la fabrication, du transport, de l'utilisation, du stockage ou de l'élimination de tout produit, déchet ou autre contaminant dangereux ou potentiellement dangereux.

CHAPITRE DEUX

Le *Code criminel* actuel et les crimes contre l'environnement

I. Les solutions et les critères

À supposer que certaines actions ou omissions gravement dommageables ou dangereuses pour l'environnement satisfassent aux différents critères de la criminalité, la question qui se pose ensuite est celle de savoir si les dispositions actuelles du *Code* ont pour effet de les prohiber de façon claire et efficace. Bien que le mot «environnement» (ou des termes connexes) ne figure nulle part dans le code actuel, divers textes d'incrimination pourraient en principe être utilisés pour dénoncer, condamner et punir quiconque se rendrait coupable d'un crime contre l'environnement. Les dispositions les plus susceptibles de servir cette fin se trouvent aux articles 202 (négligence criminelle), 176 (nuisance publique), 387 (méfait), 171 (troubler la paix), 174 (substance volatile malfaisante), 77 et 78 (substances dangereuses), et 400 à 403 (infractions contre les animaux). À notre avis, trois solutions sont possibles :

(1) Premièrement, les crimes contre l'environnement pourraient être poursuivis par application de l'un ou l'autre de ces textes d'incrimination du *Code*, sans que ceux-ci soient modifiés.

(2) Deuxièmement, l'un ou l'autre de ces textes d'incrimination pourrait être révisé afin de viser de façon plus explicite et plus efficace les crimes contre l'environnement.

(3) Troisièmement, on pourrait laisser telles quelles les infractions actuelles du *Code* et instituer un nouveau texte d'incrimination prohibant les crimes contre l'environnement.

Nous attendrons la fin de la présente section pour formuler nos conclusions et nos propositions quant à ces trois solutions. Toutefois, il importe d'évoquer au départ les critères qui devraient servir à l'appréciation du rôle que chaque infraction pourrait jouer, ainsi qu'au choix d'une de ces solutions.

(1) Premièrement, au regard de sa formulation, de ses objets et de sa portée, l'infraction actuelle prévue au *Code* prohibe-t-elle et punit-elle, de façon claire et directe, les crimes contre l'environnement?

(2) Deuxièmement, dans quelle mesure l'infraction actuelle du *Code* vise-t-elle une forme particulière de conduite ou un intérêt qui diffèrent des objets que nous avons associés aux crimes contre l'environnement et qui éventuellement seraient incompatibles avec eux? Le fait de donner à une disposition du *Code* une nouvelle application en matière écologique pourrait nuire à l'efficacité et aux objets initiaux de cette disposition.

(3) Troisièmement, il convient de se demander si le texte d'incrimination du *Code* contient actuellement les éléments nécessaires, quitte à lui apporter quelques modifications mineures, pour embrasser toutes les considérations dont nous avons parlé et qui caractérisent les crimes contre l'environnement : la portée particulière de l'infraction en ce qui concerne les «droits relatifs à l'environnement», les considérations scientifiques et techniques, les problèmes de preuve, l'importance du renvoi aux normes et aux prohibitions édictées par d'autres lois, les critères de détermination de la gravité du dommage, le rôle du jury, les considérations particulières relatives à l'élément moral, ainsi que l'importance de la mise en danger et des devoirs et omissions. Si des modifications majeures s'imposent pour que l'un ou l'autre des textes d'incrimination actuels du *Code* puisse servir à prohiber explicitement les crimes contre l'environnement, cela ne fait que donner plus de poids à l'argument en faveur de l'institution d'une nouvelle infraction spéciale ayant trait à l'environnement.

(4) Quatrièmement, vient la question qui est implicitement posée dans les trois précédentes, c'est-à-dire celle de savoir si l'une ou l'autre des prohibitions actuelles du *Code* vise *directement* la protection de la qualité de l'environnement et de la valeur fondamentale qu'est le droit à un environnement sûr. Si l'intérêt directement visé est celui de *la vie et de la santé humaines* (sans égard à la pollution de l'environnement) ou celui des *biens*, le texte convient peut-être moins à la prohibition des crimes contre l'environnement. Certes, nos propositions placent au tout premier rang la protection de la vie et de la santé humaines, mais celles-ci ne constituent pas pour autant l'objet fondamental et exclusif des crimes contre l'environnement. Les effets d'un acte de pollution sur la vie et la santé humaines constituent plutôt le critère principal servant à déterminer la gravité de l'acte incriminé. Par ailleurs, le *Code criminel* contient déjà suffisamment de prohibitions visant les agissements directement dommageables ou dangereux pour la vie humaine et l'intégrité physique. C'est avant tout l'environnement lui-même que nous cherchons à protéger.

(5) Cinquièmement, les textes d'incrimination du code actuel qui ont pour objet principal la protection des biens privés sont peu susceptibles, même avec certaines modifications, de servir à prohiber les crimes contre l'environnement. Comme nous l'avons déjà expliqué, la protection des droits de propriété privés est mieux assurée par les recours en indemnisation du droit civil et par les dispositions du *Code criminel* prohibant directement l'endommagement ou la mise en danger des biens privés.

On ne s'étonnera pas de nous voir conclure que dans sa forme actuelle, le *Code criminel* serait d'une utilité limitée au regard du préjudice et des valeurs qui nous occupent. La plupart des types de dommages et de risques qui menacent actuellement l'environnement n'existaient tout simplement pas ou ne pouvaient être prévus par les rédacteurs du *Code criminel* à la fin du siècle dernier. Bon nombre des contaminants industriels actuels n'existaient même pas et le volume des déchets industriels était considérablement moindre. Sans doute la pollution de l'environnement existait-elle, mais on savait relativement peu de choses au sujet de l'écologie et des mécanismes de détérioration du milieu ambiant par la pollution. De façon générale, l'environnement lui-même ne semblait pas suffisamment menacé ou précieux pour que les législateurs se sentent fondés à intervenir pour rendre pénalement responsables ceux qui l'endommageaient ou le mettaient gravement en danger.

Il n'y a rien d'étonnant non plus au fait que l'on ait rarement recours aux dispositions du *Code criminel* afin de poursuivre les personnes dont la conduite est gravement dommageable ou dangereuse pour l'environnement. Et du reste, il est encore plus rare que de telles poursuites, lorsqu'elles sont engagées, donnent lieu à des condamnations[39]. Il ne fait aucun doute que cet état de choses tient en partie à la norme élevée de preuve requise en matière criminelle, ainsi qu'à l'existence d'un grand nombre de lois fédérales et provinciales et de règlements municipaux concernant l'environnement, dont la plupart sont relativement récents par rapport à l'adoption du *Code criminel*. Cela dit, la formulation et les objets des infractions actuelles du *Code* y sont peut-être aussi pour quelque chose.

II. Les infractions actuelles présentant un certain intérêt pour la protection de l'environnement

A. La négligence criminelle (article 202)

En principe, le texte d'incrimination sanctionnant la négligence criminelle pourrait être celui qui présente le plus d'intérêt en vue de poursuivre les crimes contre l'environnement. Il énonce notamment ce qui suit : «(1) Est coupable de négligence criminelle quiconque ... montre une insouciance déréglée ou téméraire à l'égard de la vie ou de la sécurité d'autrui». Il n'est pas sûr que cette disposition survivra à la révision du *Code criminel*. Quoi qu'il en soit, dans sa formulation actuelle, elle présente deux

39. La décision rendue dans l'affaire *American Iron and Metal Company*, *infra*, note 43 où des accusations de méfait avaient été portées aux termes du paragraphe 387(4) du *Code*, illustre bien l'inefficacité des dispositions actuelles du *Code*.

limites importantes. La première difficulté ne concerne pas seulement les infractions relatives à l'environnement, mais réside plutôt dans le caractère assez équivoque de l'infraction qu'est la négligence criminelle[40].

Dans le contexte de la protection de l'environnement, la négligence criminelle comporte une seconde limite dans la mesure où l'objet principal de la prohibition est l'acte entraînant un risque direct et injustifiable, non pas pour le milieu ambiant, mais bien «à l'égard de la vie ou de la sécurité d'autrui». On n'y trouve aucune mention, même indirecte, de la valeur fondamentale que constitue le droit à un *environnement sûr*. Pourtant, pour les raisons que nous avons données antérieurement, le fait, par insouciance, de détruire ou de mettre en danger l'environnement *sans pour autant* mettre en péril la vie et la sécurité humaines, devrait néanmoins, dans certains cas, pouvoir être tenu pour criminel. Or, même si l'infraction de négligence criminelle peut être utile dans les cas où il existe un rapport bien net entre la mise en danger de l'environnement par insouciance et l'atteinte portée à la vie ou à la sécurité de personnes, elle pourrait difficilement avoir la même efficacité qu'une disposition explicite à cet effet.

B. La nuisance publique (article 176)

A priori, et dans une certaine mesure, les dispositions du *Code* incriminant la «nuisance publique» pourraient servir à prohiber les crimes contre l'environnement. Aux termes du paragraphe 176(2) du *Code*, «commet une nuisance publique quiconque accomplit un acte illégal ou omet d'accomplir une obligation légale, et par là *a*) met en danger la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public, ou *b*) nuit au public dans l'exercice ou la jouissance d'un droit commun à tous les sujets de Sa Majesté au Canada».

De fait, en créant l'infraction de nuisance publique, le législateur a voulu criminaliser l'action *civile* pour nuisance publique. Un auteur a fait remarquer ce qui suit au sujet de la nuisance publique en matière civile :

---

40. La difficulté vient du fait que même si le texte d'incrimination s'intitule «Négligence criminelle» et commence par les mots «Est coupable de négligence criminelle quiconque ...», la définition de l'infraction évoque davantage l'insouciance. En effet, une personne pourra être reconnue coupable de négligence criminelle si elle «montre une insouciance déréglée ou téméraire à l'égard de la vie ou de la sécurité d'autrui». Même si l'imprudence peut comprendre l'omission de prendre des précautions raisonnables par inadvertance, ou encore la simple négligence, on considère généralement (du moins dans le contexte juridique) que l'insouciance a un sens différent et plus étroit, et désigne le fait de prendre *consciemment* un risque grave et injustifiable, avec la connaissance des probabilités de sa réalisation. Or au Canada, le critère déterminant la négligence criminelle repose manifestement sur l'insouciance. D'aucuns définissent celle-ci par rapport à un critère subjectif (l'accusé doit avoir eu réellement conscience des conséquences prohibées de sa conduite), alors que d'autres ont recours à un critère objectif (l'écart par rapport à la norme de la personne raisonnable). La Commission s'est penchée sur ces problèmes notamment dans les documents suivants : *L'homicide* [Document de travail 33], 1984, p. 60-64; *L'omission, la négligence et la mise en danger*, *supra*, note 27.

[TRADUCTION]
Lorsqu'une nuisance est tellement répandue et intéresse tant de personnes qu'il serait déraisonnable de s'attendre à ce que l'une d'entre elles engage des poursuites contre le responsable, la nuisance doit être considérée comme publique. Il est impossible d'établir une règle rigoureuse quant à la nature et à l'importance du groupe de personnes qui doivent être touchées pour qu'une nuisance puisse être considérée comme publique[41].

Pour ce qui est de l'infraction *criminelle* de nuisance publique, on dispose de peu de critères en ce qui a trait au nombre de personnes qui doivent être menacées. De plus, la gravité du dommage ou du risque peut sans doute entrer en jeu lorsqu'il s'agit de déterminer si une nuisance publique peut être considérée comme de nature *criminelle* et non plus seulement comme une cause d'action civile. Pour constituer un crime de nuisance publique, l'action ou l'omission mettant en danger «la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public» devrait censément être plus grave que celle qui peut donner lieu à une action civile. Bien entendu, l'acte devrait aussi satisfaire aux autres critères de la criminalité énumérés plus tôt. L'article 176 du *Code criminel* impose certaines limites quant à ce qui peut être considéré comme une nuisance publique. En effet, la conduite incriminée doit consister dans un «acte illégal» ou dans l'omission de remplir une «obligation légale». Dans le contexte des crimes contre l'environnement, cet obstacle n'est pas insurmontable puisque nous avons posé comme hypothèse que la conduite gravement dommageable ou dangereuse devait normalement correspondre à la violation flagrante ou grave d'un texte de loi relatif à l'environnement ou d'une obligation prévue par le common law. Comme elles visent le préjudice causé au public en général et l'atteinte portée aux droits faisant partie du domaine public, les dispositions relatives aux nuisances publiques échappent jusqu'à un certain point aux conceptions étroites et individualistes du droit de propriété, de l'intégrité physique et des querelles de voisinage, et évoquent non seulement la protection de la vie humaine, mais aussi celle de la «qualité» de la vie. Pourtant, même si, il y a quelques années, un certain nombre d'actes mettant en danger la santé publique ont pu être poursuivis à titre de nuisances publiques et donner lieu à des condamnations, ces dispositions ont été peu utilisées au cours des dernières années contre les conduites menaçant la qualité de l'environnement ou la santé publique[42]. Leurs principales faiblesses résident dans le fait qu'elles ne visent pas directement ni explicitement la protection de l'environnement et de la qualité de celui-ci, et que par ailleurs, elles ne pourraient, sans modifications majeures, embrasser les nombreuses considérations particulières aux crimes contre l'environnement.

41. R. Franson et A. Lucas, *Environmental Law Commentary and Case Digests*, Toronto, Butterworths, 1978, p. 354.

42. À cet égard, un auteur a fait remarquer ce qui suit : D'ailleurs, des applications jurisprudentielles démontrent des soucis de qualité de vie déjà au siècle dernier et prouvent que cette notion serait fort utile dans la répression d'actes de nature à affecter la santé publique, ou de nature à dégrader le milieu vital ... Les applications récentes de cette infraction ne portent qu'exceptionnellement sur les méfaits de la pollution ou les torts causés à la santé publique. (Hélène Dumont, «La protection de l'environnement en droit pénal canadien», (1977) 23 *McGill Law Journal* 189, p. 192.)

C. Le méfait (article 387)

1) Le méfait actuel

Bien que ce soit l'article 387 du *Code* qui nous intéresse au premier chef, il convient de signaler que cet article est le premier de ce que l'on pourrait appeler un code au sein du *Code criminel*, c'est-à-dire l'ensemble de la Partie IX. Celle-ci comprend environ vingt articles, les articles 385 à 403, et s'intitule «Actes volontaires et prohibés concernant certains biens». Elle se divise en cinq groupes d'infractions, chacun portant un titre particulier : «Méfaits», «Crime d'incendie et autres incendies», «Autre intervention concernant des biens», «Bétail et autres animaux» et «Cruauté envers les animaux». Le méfait constitue l'infraction fondamentale, et les autres infractions peuvent être réparties en deux catégories : les *façons particulières* de commettre un méfait (le crime d'incendie par exemple), et les méfaits visant certains *types particuliers de biens* (le bétail par exemple).

Les diverses dispositions relatives au méfait visent avant tout à promouvoir le respect de la propriété d'autrui. Cela dit, on trouve à l'article 387 et ailleurs dans la Partie IX des dispositions sanctionnant d'autres valeurs. Ainsi, l'alinéa 387(1)*b*) incrimine le fait de rendre un bien dangereux, mettant par là en évidence le *respect pour la vie et la sécurité humaines*. Par ailleurs, l'alinéa 386(3)*b*) sert à promouvoir *l'honnêteté* en faisant peser la responsabilité pénale sur le propriétaire d'un bien qui détruit ou endommage celui-ci dans un dessein frauduleux. Enfin, les articles 402 et 403 sanctionnent une autre valeur en prohibant la *cruauté envers les animaux*.

Aux termes de l'article 387 du code actuel, il existe quatre façons distinctes de commettre l'infraction fondamentale de méfait. La première consiste à détruire ou à détériorer un bien. La deuxième façon est de rendre un bien dangereux, inutile, inopérant ou inefficace. Le fait d'empêcher, d'interrompre ou de gêner l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien constitue la troisième façon. Enfin, la quatrième consiste à empêcher, interrompre ou gêner une personne dans l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien. Cette dernière forme du méfait vise la protection des personnes dans l'utilisation d'un bien plutôt que la protection du bien lui-même.

Signalons par ailleurs que nul ne peut commettre un méfait contre son propre bien. Cette règle générale ne souffre qu'une exception, à savoir le cas où une personne endommagerait ou détruirait son propre bien à des fins frauduleuses, comme le prévoit l'alinéa 386(3)*b*).

À première vue, les dispositions du *Code criminel* en matière de méfait pourraient servir à l'engagement de poursuites pour des activités polluantes. L'accent qu'elles mettent sur le fait, par insouciance, d'endommager ou de détruire un bien, ou encore de le rendre dangereux, qu'il s'agisse de biens publics ou privés, et qu'un danger réel pour la vie en résulte ou non, semble bien épouser les caractéristiques d'un bon nombre d'actes de destruction ou d'endommagement de l'environnement. Par exemple, le paragraphe 387(2) pourrait aisément viser le rapport de cause à effet qui existe entre, d'une

part, l'activité polluante qui détruit ou endommage un bien, ou le rend dangereux, et, d'autre part, le danger réel qui en résulte pour la vie des gens. En pratique, cependant, les dispositions relatives au méfait *ne sont jamais* utilisées pour poursuivre les crimes de pollution.

Les infractions participant du méfait présentent une faiblesse importante en ce qu'elles ne visent pas explicitement la protection de l'environnement lui-même ou des ressources naturelles (comme l'air, l'eau, la terre, la végétation, etc.), mais seulement celle des «biens». La principale valeur mise en évidence est donc le respect pour la propriété d'autrui. Bien entendu, les dispositions actuelles sont pour ainsi dire irréprochables à cet égard puisque ce but est bien celui que devrait poursuivre le texte d'incrimination définissant le méfait. Mais du point de vue de la qualité et de la protection du milieu ambiant, celui-ci est trop étroit et limité puisque l'environnement ne pourrait être protégé que dans l'optique de l'endommagement ou de la mise en danger de biens. Ainsi, la personne qui endommage, détruit ou met en danger un terrain, par exemple, ne pourrait être poursuivie que si ce terrain appartient à quelqu'un d'autre (que le propriétaire en soit l'État ou un particulier), mais non lorsque le propriétaire lui-même a contribué au dommage, à la destruction ou à la mise en danger.

Une décision rendue récemment au Québec illustre les limites que présentent les dispositions relatives au méfait à cet égard[43]. Il s'agit en fait des premières poursuites intentées au Québec en vertu du *Code criminel* pour ce que le ministre de l'Environnement du Québec a appelé un «crime écologique». Une compagnie d'élimination des déchets et un ingénieur de la société dont les déchets devaient être enlevés, avaient été accusés, aux termes du paragraphe 387(4) du *Code*, de méfait à l'égard de biens privés. On a établi que l'ingénieur de la société avait illégalement autorisé la compagnie de recyclage de déchets à déverser au moins 500 000 gallons d'huiles usagées et très toxiques dans un fossé se trouvant sur les terrains de la compagnie. On a prouvé à la satisfaction de la Cour que le sol avait été gravement pollué, la preuve montrant que les contaminants avaient été déversés dans le sol (afin d'épargner à la compagnie le coût de leur transport et de leur incinération), puis recouverts d'une mince couche de terre. On a démontré que l'acte avait été commis délibérément et qu'il en était résulté un danger grave pour la santé publique puisque les contaminants allaient, tôt ou tard, s'infiltrer dans les nappes d'eau souterraines.

Pourtant, malgré le caractère grave et délibéré de l'acte de pollution, la Cour a conclu qu'il ne s'agissait pas d'un méfait au sens de l'article 387 du *Code criminel*, parce qu'en l'espèce, le terrain pollué n'appartenait pas «à autrui», et qu'il n'y avait par conséquent pas de victime. Puisque la compagnie, qui était propriétaire du terrain où les contaminants avaient été illégalement déversés s'était faite sciemment complice du dommage qu'elle avait subi, elle ne pouvait être considérée comme une victime. Autrement dit, la compagnie de recyclage de déchets avait en effet gravement endommagé la propriété d'autrui, mais dans ce cas, «autrui» était en réalité un complice de l'infraction.

---

43. *Le Procureur Général de la Province de Québec* c. *American Iron and Metal Company (1969) Ltd. et André Leduc* (non publié), Cour des Sessions de la Paix, Montréal, 11 février 1983.

Le juge qui a statué sur cette affaire a dit regretter vivement de ne pouvoir condamner les accusés, et a fermement réprimandé la compagnie propriétaire du terrain pour son incurie à l'égard des conséquences pour l'environnement, pour son manque de précaution et pour avoir menti au ministère de l'Environnement au sujet de ses agissements. Mais parce que le poursuivant n'avait pas prouvé tous les éléments du méfait conformément au texte d'incrimination, les victimes véritables en l'espèce, c'est-à-dire l'environnement et les personnes qui, dans un avenir plus ou moins rapproché, seront exposées aux dangers pour la santé ainsi occasionnés, n'ont bénéficié d'aucune protection ni indemnité, et la conduite de leurs «agresseurs» n'a valu à ces derniers aucune punition ni stigmatisation. Dans ses motifs, le juge a indiqué implicitement les limites des dispositions relatives au méfait dans le contexte des infractions de pollution :

> Ce qui faisait demander au tribunal dans le temps à la Couronne s'il n'y aurait peut-être pas eu un petit moyen de mettre méfait envers la société en général ou envers des personnes jusqu'ici inconnues[44].

2) Les propositions de la Commission en matière de méfait

Dans le document de travail 31, intitulé *Les dommages aux biens : le vandalisme*[45], la Commission a proposé une réforme fondamentale des dispositions du *Code criminel* relatives au méfait (ainsi que de toute la Partie IX). Il convient donc de se demander si cette réforme aurait pour effet d'apporter les modifications nécessaires pour prohiber clairement et efficacement les crimes contre l'environnement. À cette question, nous répondrons qu'en réalité, cela ne faisait pas partie des buts visés par cette réforme, et ne fait pas non plus partie des résultats. Les recommandations de la Commission avaient plutôt pour objet d'éliminer la confusion et les chevauchements qui caractérisent aussi bien le fond que la forme de la Partie IX, principalement en vue de mettre directement et exclusivement en évidence la principale valeur sanctionnée par les infractions participant du méfait : *le respect pour la propriété d'autrui*. Or, comme nous l'avons déjà souligné, l'institution d'un crime contre l'environnement vise à promouvoir une valeur tout à fait différente : le droit à *un environnement sûr*. Un examen rapide de quatre des propositions figurant dans le document sur le vandalisme montrera pourquoi le méfait, sous sa nouvelle forme et son nouveau nom, ne peut servir adéquatement à la poursuite des infractions lorsque des biens ne sont pas en jeu.

Suivant l'une de ces propositions, la nouvelle infraction de vandalisme ne viserait plus les *risques pour la sécurité*, mais seulement la conduite ayant pour effet d'endommager ou de détruire un bien, ou de le rendre inutile[46]. Ainsi, l'acte qui «rend un bien dangereux», au sens de l'alinéa 387(1)*b*) ne donnerait pas lieu à l'application des règles relatives au vandalisme. Il en irait de même des risques pour la sécurité d'autrui qu'entraîne l'endommagement par une personne de son propre bien. Ces nouvelles règles

---

44. *Id.*, p. 22.

45. Commission de réforme du droit du Canada, *Les dommages aux biens : le vandalisme* [Document de travail 31], Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

46. *Id.*, recommandation 1, p. 39.

s'inscrivent parfaitement bien dans la mise en évidence du respect pour le *bien* d'autrui. Mais dans certains cas, le préjudice ou le risque causé par la pollution pourra viser non seulement le bien d'autrui mais aussi l'environnement naturel et partant, menacer directement ou indirectement la santé et la sécurité de la population. Les distinctions rigoureuses que nous avons établies en matière de vandalisme prennent donc, dans le contexte des infractions de pollution, un caractère artificiel.

Deuxièmement, selon une autre recommandation qui figure dans le document sur le vandalisme et qui est liée à la précédente, la définition de la nouvelle infraction serait limitée aux actes ayant pour effet *de porter atteinte à la propriété d'autrui*[47]. Ainsi, seraient exclus la destruction frauduleuse par une personne de son propre bien (acte qui ressortit davantage aux règles relatives à la fraude), de même que les *risques* qu'entraîne pour le bien d'autrui l'acte accompli par une personne à l'égard de son propre bien (acte qui devrait plutôt faire l'objet d'une infraction générale visant tous les types de risques pour la propriété). Mais dans la mesure où la portée du vandalisme est limitée exclusivement — à bon droit — à la *propriété d'autrui*, le fait, par exemple, de contaminer gravement son propre terrain, et ainsi créer un risque grave pour la santé de la population, échapperait à la définition du vandalisme. Or, étant donné que l'aspect le plus grave de certains actes de pollution réside dans les *risques* créés, le texte d'incrimination qui exclut toute la dimension du risque est, de ce fait, d'autant moins indiqué pour prohiber et punir les crimes contre l'environnement.

Troisièmement, une autre proposition concernant la nouvelle infraction de vandalisme veut que celle-ci ne soit commise que lorsque le dommage est causé sans le consentement du propriétaire du bien endommagé[48]. Cela suppose, bien entendu, que le dommage soit limité aux biens de la personne en cause. Dans ces conditions, seule cette personne est la victime et est en droit de donner son consentement. Pourtant, dans le cas des dommages graves causés par la pollution, la situation est généralement très différente. Un personne peut permettre à quelqu'un de polluer son terrain, mais on ne saurait présumer que le propriétaire a pu consentir au nom de toutes les victimes éventuelles dont la santé ou les droits ont, à leur insu, été mis en péril.

Quatrièmement, une autre des propositions formulées dans le document de travail sur le vandalisme établit une nouvelle règle qui présente un intérêt important au regard de la protection de l'environnement. Il s'agit de l'abolition de la distinction entre les biens privés et les biens publics dans le contexte du vandalisme[49]. Les dispositions actuelles relatives au méfait visent à protéger ces deux types de biens, mais édictent des peines plus lourdes lorsque le méfait est commis à l'égard de biens publics. La Commission a fait remarquer que cette distinction était maintenant déphasée, étant donné l'interaction entre les secteurs public et privé, et le caractère tentaculaire de l'activité de l'État. Cela dit, il existe une raison encore plus fondamentale d'abolir cette distinction

47. *Id.*, recommandation 3, p. 44.
48. *Id.*, recommandation 8, p. 47.
49. *Id.*, recommandation 5, p. 46.

en ce qui touche les crimes contre l'environnement. En effet, dans ce contexte, l'objet essentiel *n'a rien à voir avec la protection des droits réels*, mais réside plutôt dans la nature et la fragilité des ressources en cause.

D. Les substances dangereuses (articles 77 à 79)

À première vue, les prohibitions contenues dans ces dispositions semblent faire de celles-ci une base convenable pour poursuivre certains crimes contre l'environnement. Après tout, à l'instar de certaines substances conçues spécifiquement comme explosives (la dynamite et les munitions, par exemple), certains liquides ou gaz peuvent *devenir* explosifs s'ils sont transportés, stockés ou éliminés de façon imprudente ou selon des méthodes inadéquates. De plus, l'infraction décrite aux articles 77 et 78 du *Code criminel* réside essentiellement dans le non-respect de l'obligation de faire preuve de soins raisonnables à l'égard d'explosifs, ce qui témoigne de l'importance que le *Code criminel* attache au devoir de prudence qu'il impose aux personnes manipulant des explosifs.

Toutefois, deux questions se posent. La première est celle de savoir si ces dispositions ont vraiment pour objet direct de protéger l'environnement. Deuxièmement, il convient de se demander si l'on peut étendre la portée de cette infraction de façon à donner un sens aussi large au terme «substances explosives».

La première question appelle une réponse négative. Dans sa forme actuelle, l'infraction vise la mort, les blessures corporelles et les dommages aux biens, de même que les risques à cet égard. Bien que le dommage grave causé à un élément naturel ne soit pas exclu, il ne s'agit manifestement pas de l'objet principal de la prohibition.

Il nous faut également répondre par la négative à la seconde question. La jurisprudence, aussi bien que la formulation de l'infraction, laissent entendre que le fait d'appliquer celle-ci à des substances autres que des explosifs proprement dits, reviendrait à étendre sa portée bien au-delà de l'intention du législateur. Le terme «substance explosive» semble appeler une interprétation stricte et désigner les substances destinées à exploser. Jusqu'à ce jour, toutes les poursuites intentées en application de ces dispositions concernaient des explosifs proprement dits, surtout de la dynamite.

À titre d'exemple, on peut citer une affaire de 1907 où l'on avait porté des accusations d'imprudence dans le transport de dynamite[50]. En l'espèce, l'explosion d'un wagon de chemin de fer chargé de dynamite avait tué deux personnes et en avait blessé quarante autres. Cette affaire est intéressante à plusieurs points de vue en ce qui nous concerne. Pour commencer, elle fournit un exemple de circonstances où l'on a préféré intenter des poursuites en vertu du *Code criminel*, à la suite d'imprudences commises dans le transport de substances dangereuses, plutôt qu'avoir recours aux dispositions

50. *R.* v. *Michigan Central Railway*, (1907) 10 O.W.R. 660.

de la loi de réglementation applicable. Dans cette affaire, le grand jury a porté contre la compagnie de chemin de fer des accusations de nuisance et d'avoir transporté des explosifs sans prendre les précautions nécessaires à cette fin. Reconnue coupable, la compagnie de chemin de fer s'est vu imposer une amende de 25 000 $, alors qu'aux termes de la *Loi des chemins de fer*[51], l'amende maximale était de 500 $.

Cette décision nous permet également de conclure qu'étant donné les obligations rigoureuses et les peines sévères dont le *Code criminel* assortit la manipulation d'explosifs comme la dynamite, il serait légitime et raisonnable que l'utilisation d'autres substances aussi dangereuses, sinon plus, pour l'environnement et la santé humaines, fasse l'objet, au sein du *Code criminel*, d'une prohibition à tout le moins aussi stricte, et engage aussi étroitement la responsabilité pénale.

Sans doute ces dispositions pourraient-elles être révisées pour prohiber toute conduite gravement dommageable ou dangereuse pour l'environnement et comportant l'utilisation de substances explosives, si l'on étendait explicitement la portée de ce terme pour inclure les explosifs au sens large. Pourtant, étant donné qu'il existe un grand nombre d'activités et de substances dangereuses pour l'environnement et la santé qui n'ont rien à voir avec les explosifs, ce serait à notre sens compliquer les choses et diluer l'objectif fondamental qu'est la protection de la qualité de l'environnement que d'instituer une infraction distincte pour chaque «type» de substances ou d'activités dangereuses pour l'environnement. Il paraît préférable de créer une infraction générale interdisant la pollution grave de l'environnement, sans qu'il y soit question de substances ou d'activités précises.

E. Les «substances volatiles malfaisantes» (article 174)

D'aucuns prétendent que certaines formes de pollution atmosphérique pourraient être visées par les dispositions de l'alinéa 174*a*) qui punit «quiconque ... a en sa possession dans un endroit public, ou dépose, jette ou lance ... une substance volatile malfaisante, susceptible d'alarmer, de gêner ou d'incommoder une personne, ou de lui causer du malaise ou de causer des dommages à des biens ...». Pourtant, la lecture de l'ensemble de cet article rend cette interprétation peu vraisemblable. De toute évidence, il s'agit ici de réprimer les désordres dans les endroits publics, causés au moyen de «bombes puantes», de gaz lacrymogènes et ainsi de suite. Les valeurs en cause sont manifestement la protection de la paix publique et de la propriété.

51. S.R.C. 1970, chap. R-2.

F. Troubler la paix (article 171)

En principe, cette infraction pourrait être utilisée afin de prohiber la pollution *par le bruit*, puisque aux termes de l'alinéa 171(1)*d*), commet une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité quiconque «trouble la paix et la tranquilité des occupants d'une maison d'habitation en déchargeant des armes à feu ou en causant un autre désordre dans un endroit public ...».

Pourtant, l'examen attentif de la formulation de l'article 171 et du contexte dans lequel l'infraction doit être replacée rend cette application peu défendable. De fait, la présence du terme «maison d'habitation», la force probante attachée à la preuve apportée par l'agent de la paix, et l'énumération des différentes façons de commettre l'infraction (se battre, crier, être ivre, flâner, etc.), semblent confirmer que ce texte d'incrimination vise avant tout à éviter les disputes entre voisins. Il n'est donc pas surprenant qu'en pratique, les dispositions de l'article 171 n'aient été utilisées que contre les personnes tapageuses qui importunent leurs voisins immédiats. Peut-être pourrait-on inclure dans cette définition la pollution par le bruit causée par l'activité industrielle. Cela dit, il est difficile d'affirmer qu'il s'agit là de l'objet principal ou explicite de la prohibition.

Comme la plupart des autres infractions actuelles du *Code* que nous avons examinées, celle-ci n'a pas pour but principal la protection de l'environnement; elle a plutôt pour objet «la paix et la tranquillité des occupants d'une maison d'habitation». Or, étant donné que la pollution par le bruit ne constitue pas, en soi, une atteinte à l'environnement, mais plutôt au confort et au bien-être de la population, elle ne devrait pas être embrassée dans la portée des crimes contre l'environnement dont il est question dans le présent document.

G. Les infractions contre les animaux (articles 400 à 403)

Il va sans dire que la vie animale est un élément majeur et essentiel de l'environnement naturel et que par conséquent, tout acte gravement dommageable ou dangereux pour une espèce quelconque pourrait être prohibé par le *Code criminel*, surtout s'il en résulte un danger grave pour la vie et la santé humaines. Toutefois, les buts visés par les dispositions des articles 400 à 403 du *Code* sont quelque peu différents. Ces dispositions prohibent deux types principaux de conduites, à savoir le fait de tuer ou de blesser des bestiaux ou d'autres animaux dans la mesure où ils sont la *propriété* d'autrui (articles 400 et 401), et la *cruauté* envers les animaux (principalement les animaux domestiques ou en captivité) (articles 402 et 403).

Pourtant, la préservation et la protection de la faune contre les dommages et les dangers graves sont une troisième valeur qui échappe à la portée de ces dispositions. Dans cette optique, deux types de préjudices graves pourraient très bien faire l'objet

d'une prohibition au sein du *Code*. Le premier correspond au dommage ou à la destruction qui entraîne ou peut entraîner de graves perturbations écologiques. Ferait partie de cette catégorie l'extermination (au moyen d'une forme quelconque de pollution, par exemple), dans une région donnée, d'une espèce faunique indispensable à la survie d'autres espèces utiles. L'autre type de conduite connexe serait celle qui cause ou est susceptible de causer l'extinction d'une espèce animale. En revanche, le dommage ou le risque graves pour un *individu* d'une espèce sauvage ne devraient pas, normalement, être prohibés par le *Code*. Si nous en venons à cette conclusion, c'est principalement parce qu'à certaines époques et dans certaines conditions, il est actuellement légal de chasser et de tuer un certain nombre d'animaux appartenant à certaines espèces.

À notre avis, seule la troisième valeur décrite ci-dessus mérite d'être sanctionnée par les nouvelles infractions contre l'environnement. Malgré leur importance, les deux autres s'inscrivent mal dans le contexte de la protection de l'environnement. Le fait de blesser ou de tuer des bestiaux ou d'autres animaux (domestiques), en tant qu'atteinte à la propriété d'autrui aux termes des articles 400 et 401, a peu de choses en commun avec la conduite qui nous occupe ici. Ces dispositions visent principalement à protéger les animaux en tant qu'objets de droits de propriété, en faisant des actes néfastes ou dangereux pour les animaux une forme de méfait. D'autre part, bien qu'elle soit indiscutablement liée aux thèmes qui nous intéressent, la cruauté envers les animaux au sens des articles 402 et 403 se situe dans un contexte particulier et différent. Dans la plupart des cas, les huit infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité que contiennent ces articles supposent que leur auteur est lui-même *propriétaire* des animaux en cause. Elles consistent à infliger des souffrances inutiles, à omettre de fournir les aliments et l'abri convenables, à administrer un poison, à encourager le tir au pigeon, de même qu'à exploiter une arène pour combats de coqs.

Dans son document de travail sur le vandalisme, la Commmission avait expliqué que les infractions concernant les animaux domestiques appartenant à autrui (articles 400 et 401 actuels) seraient englobées par la portée de l'infraction de vandalisme. En effet, comme le vandalisme consiste dans une infraction contre la propriété d'autrui, il serait inutile de conserver des dispositions distinctes visant les animaux en tant qu'objets du droit de propriété. Quant aux infractions participant de la cruauté envers les animaux en captivité, la Commission avait proposé qu'elles soient regroupées dans une partie distincte du *Code*, qui resterait encore à déterminer. Nous proposons maintenant que seules les infractions contre les animaux qui entraînent ou peuvent entraîner des perturbations graves sur le plan écologique, ou l'extinction d'une espèce faunique, soient visées par les nouvelles dispositions du *Code* définissant les crimes contre l'environnement.

III. La répression pénale de la pollution dans d'autres pays

À la lumière de ce qui précède, il semble raisonnable de conclure que les textes d'incrimination actuels du *Code criminel* ne suffisent pas à réprimer efficacement la pollution grave, et ne pourraient être révisés de façon à mettre en évidence l'importance

du droit à un environnement sûr, sans trahir les objectifs qu'ils poursuivent actuellement. L'institution d'une nouvelle infraction distincte au sein du *Code* paraît donc justifiée et nécessaire. On pourrait penser qu'une telle réforme est sans précédent ailleurs dans le monde, or il n'en est rien. À l'heure actuelle, les formes les plus graves de pollution de l'environnement constituent des crimes et font l'objet de prohibitions explicites dans les codes pénaux d'un certain nombre de pays. La formulation de ces infractions présente des éléments semblables à ceux que nous proposons dans le présent document de travail. Dans les lignes qui suivent, nous passerons brièvement en revue les textes d'incrimination que l'on trouve aux États-Unis, en Allemagne, au Japon et au Conseil de l'Europe.

A. Les États-Unis

Dès 1971, le National Commission on Reform of Federal Criminal Law avait proposé une nouvelle prohibition intégrant une grande part des éléments qui caractérisent les crimes contre l'environnement[52], sous le titre *Release of Destructive Forces* ([TRADUCTION] «Libération d'agents destructeurs»). Par la suite, l'American Law Institute a proposé, pour son *Model Penal Code*, une infraction semblable portant le titre *Causing or Risking Catastrophe* ([TRADUCTION] «Catastrophe réelle ou éventuelle»)[53]. Bien qu'à strictement parler, cette infraction ne vise pas exclusivement la pollution, elle inclut néanmoins diverses formes de pollution. En réalité, elle représente l'introduction en droit anglo-américain d'un concept assez nouveau, soit la création de «dangers publics», qui, dans une large mesure, tire sa source de la législation européenne (notamment suisse, danoise, allemande et soviétique)[54]. En 1980, au moins dix États américains avaient ajouté à leur code pénal des dispositions semblables au texte d'incrimination du *Model Penal Code*, ou étaient sur le point de le faire. Voici la teneur de ce texte :

> [TRADUCTION]
> *Catastrophe réelle ou éventuelle*
>
> (1) *Catastrophe réelle* : Quiconque cause une catastrophe par explosion, incendie, inondation, avalanche, effondrement d'immeubles, libération de gaz toxiques, de matières radioactives ou autres agents ou substances dommageables ou destructeurs, ou par tout autre moyen susceptible d'entraîner un préjudice ou un dommage répandu, commet un crime du deuxième degré s'il agit délibérément ou sciemment, et un crime du troisième degré s'il agit par insouciance.
>
> (2) *Catastrophe éventuelle* : Est coupable d'une infraction la personne qui, par insouciance, crée un risque de catastrophe en utilisant le feu, des explosifs ou d'autres moyens dangereux énumérés au paragraphe (1).

---

52. U.S. National Commission on Reform of Federal Criminal Law, *Final Report: A Proposed New Federal Criminal Code*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1971. Voir l'article 1704, «Release of Destructive Forces».

53. Voir American Law Institute, *Model Penal Code and Commentaries*, Philadelphie, 1980, partie II, vol. I, art. 220.2, p. 35.

54. *Id.*, p. 36, note 1.

(3) *Omission de prévenir une catastrophe* : La personne qui, sciemment ou par insouciance, omet de prendre des mesures raisonnables pour prévenir ou réduire une catastrophe commet une infraction

a) si elle sait qu'elle est tenue, en raison d'une obligation officielle ou contractuelle, ou d'une autre obligation légale, de prendre de telles mesures;

b) si elle a commis l'acte entraînant ou risquant d'entraîner la catastrophe, ou y a consenti.

Cet article du *Model Code* est suivi de commentaires expliquant que le mot «catastrophe» désigne un événement d'une ampleur désastreuse touchant directement ou indirectement la sécurité ou les biens d'un grand nombre de personnes. On y ajoute que divers États ont tenté d'être plus précis. Ainsi, dans les États du Maine et du Vermont, «catastrophe» désigne [TRADUCTION] «la mort ou des lésions corporelles graves causées à dix personnes ou plus, ou des dommages importants causés à cinq immeubles ou plus[55]».

Bien que nous ne soyons pas disposés à reprendre tous les éléments de l'infraction proposée par la commission américaine, notamment l'inclusion des dommages aux biens et des blessures corporelles dans la même prohibition, le texte d'incrimination présente néanmoins plusieurs caractéristiques semblables à celles dont nous avons parlé dans le présent document :

a) il prohibe les formes les plus graves de dangers ou de préjudices pour l'environnement;

b) la formulation employée inclut explicitement les activités polluantes;

c) la formulation est générale mais suffisamment précise pour indiquer clairement ce qui constitue l'infraction;

d) le préjudice causé aux personnes est l'un des objets du texte d'incrimination et l'un des critères de gravité de l'infraction;

e) la perpétration de l'infraction exige un élément moral correspondant aux termes «sciemment» ou «par insouciance» (bien que pour notre part, nous inclurions «par imprudence»);

f) l'infraction vise non seulement la catastrophe réelle, mais aussi la catastrophe éventuelle et l'omission de prévenir celle-ci, ce qui étend explicitement la portée de l'infraction à la mise en danger et à l'omission;

g) le texte d'incrimination évoque diverses sources d'obligations légales se trouvant à l'article lui-même, ailleurs dans le *Model Penal Code* et dans d'autres textes de loi (voir l'alinéa (3)*a*) précité).

---

55. *Ibid.*

B. L'Allemagne

En Allemagne, la grande majorité des infractions de pollution ne sont pas de nature criminelle, mais de nature administrative[56]. En 1978, cependant, le gouvernement fédéral d'Allemagne a introduit un projet de loi intitulé [TRADUCTION] «Loi visant à combattre la criminalité en matière d'environnement», qui a par la suite été adopté et qui contient un certain nombre de dispositions devant être ajoutées au code pénal[57]. Parmi celles-ci on compte de nouveaux articles (les articles 324 à 329) prohibant spécifiquement (que la conduite soit intentionnelle ou imprudente, ou qu'elle prenne la forme d'une action ou d'une omission) la pollution de l'eau et de l'air, la pollution par le bruit, l'enlèvement non autorisé de déchets dangereux, l'exploitation non autorisée d'installations nucléaires ou d'autres installations polluantes, la manutention non autorisée de combustibles nucléaires, ainsi que la mise en danger de régions nécessitant une protection particulière. L'article 330 s'intitule [TRADUCTION] «Mise en danger grave de l'environnement»; en voici un passage :

[TRADUCTION]

(1) Quiconque

1. commet une infraction aux termes [des articles 324 à 329],
2. sans autorisation,
   a) altère la composition naturelle de l'atmosphère,
   b) cause un bruit ou des vibrations considérables en exploitant une installation,
   c) émet des rayons ionisants,
3. exploite des installations de pipeline afin de transporter des substances dangereuses ... sans autorisation ... ou en contravention d'une prohibition, d'un règlement ou d'une condition en vigueur et établi en vue de prévenir les effets dommageables pour l'environnement ...
4. transporte, expédie, emballe, charge ou décharge, reçoit ou confie à d'autres des combustibles nucléaires, d'autres substances radioactives, des substances explosives ou autres matières dangereuses ... sans l'autorisation ou le permis requis, ou en contravention d'une prohibition en vigueur ... et met ainsi en danger la vie ou l'intégrité corporelle d'autrui, les biens de valeur d'une tierce partie, les réserves publiques en eau potable ... est passible d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans ...

(2) Quiconque

1. abîme une étendue d'eau ou de terre utilisée à des fins agricoles, sylvicoles ou horticoles ...

---

56. Au sujet de l'application du droit pénal dans le contexte de la protection de l'environnement, ainsi que des rapports entre le droit pénal et le droit administratif en ce qui concerne les infractions de pollution, voir Klaus Tiedemann, *Die Neuordnung des Umweltstrafrechts* ([TRADUCTION] «La réorganisation du droit de l'environnement»), New York, Walter de Gruyter, 1980; Ludwig Weber, «The German Ordnungswidrigkeitengesetz», document non publié préparé en 1982 pour la Commission de réforme du droit du Canada; Heather Mitchell, «Toxic Crimes: Criminal Law Sanctions for Environmental Offences in Europe, Japan and the United States», document non publié préparé en 1984 pour la Commission de réforme du droit du Canada.

57. Bundestags — Drucksache 8/2382, Lower House Publication 8/2382

2. abîme des éléments de l'environnement d'une importance écologique considérable, de façon que le dommage soit irréversible ou ne puisse être réparé que très difficilement ou sur une longue période ...

(3) La tentative est punissable ...

(4) Dans les cas particulièrement graves, la peine est l'emprisonnement pour une durée de six mois à dix ans. De façon générale, un cas est considéré comme particulièrement grave si, en commettant l'infraction, le délinquant

1. met en danger la vie ou l'intégrité corporelle d'un grand nombre de personnes;

2. cause la mort ou des blessures graves à une personne par négligence ...

La codification des textes d'incrimination allemands concernant la pollution de l'environnement présente un certain nombre d'éléments caractéristiques semblables à ceux que nous avons mis en évidence :

a) la portée du droit pénal est explicitement étendue aux infractions les plus graves contre l'environnement;

b) la perpétration de l'infraction est liée à la violation des normes et exigences des lois relatives à l'environnement puisque l'acte incriminé doit avoir été commis «sans autorisation»;

c) bien que les prohibitions pénales protègent directement l'environnement, la gravité d'un crime contre l'environnement dépend, dans une large mesure, du préjudice ou du risque pour la vie et la santé humaines;

d) l'infraction inclut non seulement l'endommagement, mais aussi la mise en danger;

e) des peines sévères sont prévues pour les personnes reconnues coupables, y compris l'emprisonnement.

C. Le Japon

De son côté, le Japon a aussi incriminé les actes graves de pollution de l'environnement et, dans les infractions instituées, une place importante a été accordée à la protection de la santé humaine. La loi applicable s'intitule [TRADUCTION] «Loi visant à punir les crimes relatifs à la pollution de l'environnement qui nuisent à la santé des personnes[58]». En voici un passage :

[TRADUCTION]
Article 1 (But de la loi)

Le but de la présente loi est de contribuer à la prévention de la pollution de l'environnement qui nuit à la santé des personnes, conjointement avec les mesures de contrôle établies par d'autres lois ou ordonnances destinées à prévenir la pollution, en punissant les actes, etc., qui causent la pollution dans la conduite des activités commerciales.

58. Loi n° 142 de 1970.

Article 2 (Crime intentionnel)

1. La personne qui met sciemment en danger la vie ou la santé du public en libérant des substances qui nuisent à la santé des personnes ... dans la conduite des activités d'usines ou d'établissements commerciaux, est passible d'une peine de réclusion maximale de trois ans ou d'une amende maximale de trois millions de yens.

2. La personne qui, en commettant l'infraction prévue au paragraphe précédent, cause la mort ou des blessures corporelles à autrui est passible d'une peine de réclusion maximale de sept ans ou d'une amende maximale de cinq millions de yens.

Article 3 (Crime par imprudence)

1. La personne qui omet de prendre les précautions nécessaires à l'exploitation de son entreprise et met ainsi en danger la vie ou la santé du public, en libérant des substances qui nuisent à la santé des personnes ... est passible d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion maximale de deux ans, ou d'une amende maximale de deux millions de yens.

2. La personne qui, en commettant l'infraction prévue au paragraphe précédent, cause la mort ou des blessures corporelles à autrui est passible d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion maximale de cinq ans, ou d'une amende maximale de trois millions de yens.

Article 4 (Peines concomitantes)

Dans le cas où l'une des infractions prévues aux deux articles qui précèdent est commise par le représentant d'une société ou par le fondé de pouvoir ou l'employé d'une société ou d'une personne relativement à l'entreprise de cette société ou de cette personne, non seulement l'auteur de l'infraction est puni, mais la société ou la personne qui exploite l'entreprise est passible de l'amende prévue à l'article applicable.

Les textes japonnais incriminant certaines infractions contre l'environnement mettent en lumière un certain nombre d'éléments sur lesquels nous avons insisté dans le présent document de travail :

a) en incriminant les actes graves de pollution de l'environnement, on a donné la prééminence à la protection de la vie et de la santé du public touché par la pollution;

b) les prohibitions ont un but préventif explicite;

c) il est expressément prévu que l'élément moral requis est l'intention ou l'imprudence;

d) il est expressément prévu que les prohibitions pénales doivent être appliquées «conjointement avec les mesures de contrôle établies par d'autres lois ou ordonnances ...»;

e) les prohibitions visent non seulement l'endommagement mais aussi la mise en danger;

f) des peines sévères ont été prévues en cas de condamnation, y compris l'emprisonnement.

D. Le Conseil de l'Europe

En 1977, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adoptait une résolution sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement[59]. On y trouve les passages suivants, qui font écho aux préoccupations que nous avons formulées dans le présent document de travail :

[TRADUCTION]

Le Comité des ministres,

Considérant que divers aspects de la vie actuelle, notamment les progrès industriels, sont à l'origine d'un niveau de pollution qui est particulièrement dangereux pour la collectivité;

Considérant que la santé des êtres humains, des animaux et des plantes ... doit être protégée par tous les moyens possibles;

Considérant que même si l'application du droit pénal dans ce domaine doit être considérée comme une solution extrême, il y a néanmoins lieu d'y avoir recours lorsque les autres mesures prises ne sont pas observées, ou sont inefficaces ou inadéquates;

Considérant qu'il est dans l'intérêt des États membres du Conseil de l'Europe d'élaborer une politique commune en vue de la protection efficace de l'environnement ...

— Recommande [l'adoption] d'une ou plusieurs des mesures proposées ... Ces mesures pourraient être les suivantes :

1. L'examen des peines criminelles pour les dommages causés à l'environnement ...

3. L'examen de l'opportunité d'incriminer les actions et omissions coupables (intentionnelles ou imprudentes) qui exposent la vie ou la santé des êtres humains, ou les biens de valeur à des dangers éventuels ...

— Souligne les avantages que pourraient tirer certains États membres de la compilation graduelle, dans un recueil unique, notamment des dispositions pénales relatives à la protection de l'environnement en vue de :

a) la refonte ultérieure à l'échelle nationale, par la codification par exemple, de l'ensemble de la législation relative à l'environnement ...

IV. Conclusions

1. Les prohibitions actuelles du *Code criminel* que nous avons examinées ne prohibent pas directement ni explicitement les actes gravement dommageables ou dangereux pour l'environnement naturel. Elles ont pour objets directs des conduites très différentes, et les valeurs qui les sous-tendent sont la protection des biens ou la protection de la vie et de l'intégrité corporelle.

2. En principe, l'une ou l'autre de ces prohibitions existantes pourrait être révisée afin d'embrasser la pollution de l'environnement. Mais étant donné les nombreuses considérations qui caractérisent les crimes contre l'environnement, une telle révision

59. Résolution 77(28) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe «sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement», adoptée le 28 septembre 1977 à la 27e assemblée des Délégués des Ministres.

exigerait des modifications majeures, et aurait pour effet de donner aux dispositions du *Code* des objets multiples et trop différents. Le fait de modifier les prohibitions existantes afin d'y intégrer les nombreux facteurs et intérêts mis en évidence dans le présent document reviendrait à embrouiller les objets actuels et légitimes de ces textes d'incrimination. D'autre part, il serait impossible d'affirmer fermement et clairement l'importance que le droit pénal devrait attacher à la valeur fondamentale en jeu : le droit à un environnement sûr.

3. La qualité de l'environnement est une valeur tellement fondamentale, unique et menacée que l'acte gravement dommageable ou dangereux sur le plan écologique mérite d'être prohibé explicitement par des dispositions nouvelles et distinctes qui seraient regroupées sous le titre «Crimes contre l'environnement». Cette conclusion suppose l'adjonction d'une troisième catégorie d'infractions, les «infractions contre l'environnement» aux deux catégories fondamentales qui figurent actuellement dans le *Code criminel*, à savoir les infractions contre les personnes et les infractions contre les biens.

CHAPITRE TROIS

Recommandations

Dans les lignes qui vont suivre, on trouvera une série de recommandations qui découlent des diverses analyses et conclusions que nous avons formulées dans le présent document de travail. Si nous leur avons donné la forme de propositions générales et individuelles, plutôt que la forme législative d'un texte d'incrimination pouvant être intégré au *Code*, c'est afin d'inviter les lecteurs à nous faire part de leurs observations sur les éléments principaux et les objets de la nouvelle infraction. En effet, il nous paraîtrait prématuré, à ce stade des consultations, de rédiger des dispositions destinées à être ajoutées, comme telles, au *Code criminel*. La Commission préfère attendre, pour ce faire, le moment où elle présentera son rapport définitif au Parlement, rapport qu'elle aura élaboré à la lumière des consultations qui feront suite au présent document de travail.

Une nouvelle infraction

1. Une infraction nouvelle et distincte devrait être ajoutée au *Code criminel*, sous le titre «Crime contre l'environnement».

2. Le rôle et la raison d'être de la nouvelle infraction devraient être la réprobation et la dissuasion à l'égard des conduites qui portent gravement atteinte à une valeur sociale fondamentale, à savoir le droit à un environnement sûr ou le droit à un environnement de qualité raisonnable.

3. La protection de l'environnement en soi et indépendamment de tout droit, valeur ou intérêt humains identifiables, ne devrait pas être l'objet de la nouvelle infraction prévue au *Code*.

4. La nouvelle infraction devrait être formulée en termes généraux quant aux substances, contaminants, normes d'émission et types d'activités visés, de façon que sa portée actuelle et future ne soit pas restreinte par un excès de détails et de précisions.

5. Devrait être visée expressément par la portée générale des infractions contre l'environnement prévues au *Code* toute conduite gravement dommageable ou dangereuse pour l'environnement et

a) consistant dans un acte matériel direct,

b) survenant au cours de la fabrication, du transport, de l'utilisation, du stockage ou de l'élimination de substances, de déchets ou d'autres contaminants dangereux ou potentiellement dangereux.

6. La portée des infractions contre l'environnement devrait embrasser les conduites suivantes :

a) la pollution de l'environnement

(i) qui endommage gravement et directement la qualité de l'environnement, ou

(ii) qui met gravement et directement en danger la qualité de l'environnement;

b) dans les deux cas prévus à l'alinéa a), la conduite non autorisée qui normalement, à titre de condition nécessaire, constitue une violation grave et flagrante d'une prohibition ou d'une norme établie par une loi fédérale ou provinciale;

c) dans les deux cas prévus à l'alinéa a), la conduite à l'égard de laquelle il n'existe aucune justification sociale supérieure qui donnerait un caractère mineur, voire tolérable et justifiable, à un acte de pollution qui autrement, serait considéré comme gravement dommageable ou dangereux;

d) en particulier, la pollution de l'environnement qui est gravement préjudiciable ou dangereuse pour la vie et la santé humaines;

e) non seulement le préjudice et le danger pour la vie et la santé humaines qui sont immédiats et connus, mais aussi ceux qui surviendront probablement dans un avenir prévisible;

f) par exception formulée explicitement, l'acte de pollution de l'environnement qui prive autrui de l'usage et de la jouissance d'un ou de plusieurs éléments de l'environnement naturel, et qui cause des conséquences très graves sans pour autant entraîner de préjudice ou de danger grave pour la vie et la santé humaines. Il s'agirait de cas prenant l'ampleur de catastrophes, comme la perte du principal gagne-pain d'une collectivité entière.

Devrait être exclu de la portée de la nouvelle infraction l'acte de pollution de l'environnement qui a pour effet d'endommager, de détruire ou de mettre en danger un bien privé, sans causer un préjudice ou un danger pour la vie et la santé humaines.

L'élément moral

7. L'élément moral des crimes contre l'environnement devrait être l'intention, l'insouciance ou l'imprudence.

8. L'imprudence requise pour engager la responsabilité pénale devrait être celle qui se trouve largement en deçà de la norme des précautions raisonnables applicable dans le cas de la négligence civile ou ordinaire.

9. Tandis que l'acte de pollution commis intentionnellement ou par insouciance pourrait, par exception, engager la responsabilité pénale aux termes de la nouvelle infraction prévue au *Code*, même en l'absence de préjudice ou de danger pour la santé humaine, l'endommagement ou la mise en danger de l'environnement par imprudence ne devrait engager la responsabilité pénale que s'il entraîne ou peut entraîner un risque de mort ou de lésions corporelles.

Les omissions

10. Les infractions contre l'environnement prévues au *Code criminel* devraient prohiber non seulement les actions qui causent un dommage ou un danger grave pour l'environnement, mais aussi les omissions dommageables ou dangereuses.

11. Afin d'étendre aux omissions la portée de ces prohibitions du *Code*, il y aurait lieu d'adopter une disposition spécifique faisant à la personne qui a créé un danger ou est en mesure de le maîtriser l'obligation de prendre des précautions raisonnables pour prévenir ou réduire l'endommagement ou la destruction de l'environnement, ou le danger qui menace celui-ci.

12. Plus la dépendance du public et les dangers pour l'environnement et la santé pouvant résulter des activités d'une personne ou d'un groupe sont grands, plus le devoir de ceux-ci d'assurer la sécurité de l'environnement devrait être rigoureux.

13. Aux fins de la nouvelle infraction, l'«obligation imposée par la loi», dont l'inaccomplissement engagerait la responsabilité pénale, devrait comprendre tant les obligations spécifiques associées aux infractions prévues au *Code* que les obligations prescrites par les législations fédérales et provinciales en matière écologique. La violation flagrante et grave de ces dernières serait une condition nécessaire pour qu'une omission engage la responsabilité pénale.

La preuve de l'infraction

14. Il est possible qu'une réforme visant à appliquer aux infractions contre l'environnement les mécanismes de renversement du fardeau de la preuve et de communication de la preuve de l'accusé à la poursuite ne soit pas justifiée puisqu'elle pourrait constituer une atteinte aux droits de l'accusé. Du reste, une telle réforme n'est pas nécessaire pour que les poursuites donnent lieu à des condamnations, à tout le moins dans le cas des infractions contre l'environnement les plus graves et les plus manifestes, et ce, en dépit de la complexité technique, des controverses scientifiques et des problèmes de preuve qui caractérisent ce domaine.

Le rôle du jury

15. Le procès par jury est peut-être le mécanisme normal et le mieux indiqué pour déterminer si l'acte de pollution de l'environnement imputé à l'accusé était tellement grave, dépassait tellement les limites permises et manquait tellement d'utilité sociale par rapport au dommage ou au risque causé, qu'il y a lieu de le réprouver à titre de crime contre l'environnement.

16. Si le procès par jury devient le mode normal d'instruction de la nouvelle infraction prévue au *Code*,

a) l'accusé devrait avoir droit à un procès par jury, et le ministère public devrait pouvoir exiger un procès par jury même lorsque l'accusé choisit d'être jugé par un juge siégeant seul;

b) c'est seulement dans le cas où l'accusé choisirait d'être jugé par un juge siégeant seul et que le ministère public y consentirait qu'il n'y aurait pas de jury.

ANNEXE I

Documents de la Commission de réforme du droit du Canada liés au présent document de travail

I. Rapports au Parlement

— *Notre droit pénal*, rapport 3, 1976
— *Le jury*, rapport 16, 1982
— *La communication de la preuve par la poursuite*, rapport 22, 1984

II. Documents de travail

— *La notion de blâme : la responsabilité stricte*, document de travail 2, 1974
— *La communication de la preuve*, document de travail 4, 1974
— *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité*, document de travail 10, 1975
— *Responsabilité pénale et conduite collective*, document de travail 16, 1975
— *Le jury en droit pénal*, document de travail 27, 1980
— *La partie générale : responsabilité et moyens de défense*, document de travail 29, 1982
— *Les dommages aux biens : le vandalisme*, document de travail 31, 1984
— *L'omission, l'imprudence et la mise en danger*, projet de document de travail en cours, 1985

III. Documents d'étude publiés de la série Protection de la vie

— T.F. Schrecker, *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, 1984
— J.Z. Swaigen et G. Bunt, *La détermination de la peine en droit de l'environnement*, 1985

IV. Documents de recherche non publiés de la série Protection de la vie

[Ces documents peuvent être consultés à la bibliothèque de la Commission de réforme du droit du Canada, 130, rue Albert, Ottawa, 8e étage]

— B. Freedman, «Toward Consensus in Regulating Risks in Society: A Study of Issues and Methods», 1983
— S. Tanner, «Selected Environmental Statutes», 1984
— H. Mitchell, «Toxic Crimes: Criminal Law Sanctions for Environmental Offences in Europe, Japan and the United States», 1984
— M.E. Hatherly, «Constitutional Jurisdiction in Relation to Environmental Law», 1984

V. Projets de documents de travail à la section de recherche sur la protection de la vie

— La répression de la pollution : les poursuites en matière d'environnement
— La pollution en milieu de travail
— Les produits de consommation polluants

ANNEXE II

Liste partielle des personnes consultées

Les personnes dont le nom figure sur la liste qui suit nous ont apporté une aide considérable en commentant les versions antérieures du présent document et de diverses autres façons. Elles ont ainsi contribué à la formulation des analyses et des recommandations provisoires que contient le document. Nous leur sommes très reconnaissants pour le temps et les efforts qu'elles ont fournis gratuitement.

Les personnes consultées et énumérées ci-dessous ne souscrivent pas nécessairement à toutes les positions adoptées dans le document. Elles ont été consultées à titre personnel, et non en tant que représentants de leurs employeurs ou des groupes auxquels elles appartiennent.

M. le juge R.M. Bourassa, Cour territoriale, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

M[e] J. Castrilli, avocat, Toronto

M[e] S. Cohen, ministère de la Justice, Ottawa

M. G.M. Cornwall, Environnement Canada, Ottawa

M. A. Crerar, Environment Council of Alberta

M[e] L. Duncan, Environmental Law Centre, Alberta

M. le professeur P. Elder, Faculty of Environmental Design, University of Calgary

M. le professeur R. Franson, Faculté de droit, University of British Columbia

M. B. Free, Environment Council of Alberta

M. B. Freedman, Westminster Institute For Ethics and Human Values, London (Ontario)

M. M. Frost, Conseil de l'environnement, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, Montréal

M[e] N. Gwyn, Projet sur l'observance des lois fédérales, Ottawa

M. I.W.E. Harris, Polysar Ltd., Sarnia (Ontario)

M^e^ le professeur M. Hatherly, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick

M. le professeur K. Hawkins, Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, Oxford, Angleterre

M^e^ D. Henley, Environnement Canada, Ottawa

M. P.M. Higgins, Environnement Canada, Ottawa

M^e^ R.B. Hyslop, ministère de la Justice, Terre-Neuve

M. le juge S. Johnson, Cour provinciale, Colombie-Britannique

M^e^ M. Kansky, West Coast Environmental Law Association, Vancouver

M. E. Levy, Département de philosophie, University of British Columbia

M. J. Lilley, Environment Council of Alberta

M^e^ J. MacLatchy, Environnement Canada, Ottawa

M^e^ L. McCaffrey, c.r., ministère de l'Environnement de l'Ontario

M^e^ B. McGregor, Saskatchewan Environment, Regina

M. le professeur J. McLaren, Faculté de droit, University of Calgary

M^e^ H. Mitchell, avocate, Toronto

M. D. Montgomery, Association des manufacturiers canadiens, Ottawa

M. J. Piette, ministère de la Protection de l'environnement, Québec

M^e^ M. Prabhu, ministère de la Justice, Ottawa

M. le professeur M. Rankin, Faculté de droit, University of Victoria

M^e^ F. Reilly, conseiller juridique principal, INCO Ltd., Toronto

M. C.D. Robertson, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Ottawa

M. T. Schrecker, expert-conseil, Peterborough (Ontario)

M^e^ C. Starrs, Environnement Canada, Ottawa

M[e] J.Z. Swaigen, ministère de l'Environnement de l'Ontario

M[e] S. Tanner, Transports Canada

M. le professeur D. Thompson, Faculty of Environmental Design, University of Calgary

M. le professeur K. Tiedemann, Université de Fribourg, Allemagne

M. le professeur H. Versteeg, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick

M[e] T. Vigod, Association canadienne du droit de l'environnement, Toronto

La liste qui précède ne comprend pas les noms des personnes faisant partie des cinq groupes de consultation qui ont été créés pour examiner les documents de travail et les rapports produits par la Commission en matière pénale, et que nous consultons de façon régulière et permanente. Ces cinq groupes sont les suivants : un comité de juges, une délégation d'avocats de la défense désignés par l'Association du Barreau canadien, un groupe de professeurs de droit choisis par l'Association canadienne des professeurs de droit, un groupe de représentants des procureurs généraux ou des ministères de la Justice fédéraux et provinciaux, ainsi qu'un groupe de chefs de police. Les membres de ces groupes nous ont également fourni des conseils constructifs et très précieux. On pourra trouver leurs noms dans les rapports annuels de la Commission.